

# ANALISIS CSIS

# Menangkap Peluang Demokratisasi

- Demokratisasi: Refleksi Kekuasaan yang Transformatif
- Menangkap Peluang Demokratisasi di Indonesia
- Beberapa Segi Politik Pembangunan Kawasan Timur Indonesia
- Masalah Monopoli di Indonesia
- Masalah Asimilasi Keturunan Cina: Sebuah Gugatan Sosio-Kultural
- Kasus Kawin Campur Pribumi dan Non-Pribumi Cina: Penerapan Teori Reduksi Ketidakpastian dan Interaksi Awal
- TIMBANGAN BUKU: Pemerataan dalam Pembangunan dan Kemajuan Bangsa



## Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

## Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus menemukan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. Nalar Ajar Terusan Budi juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna Nalar Ajar Terusan Budi adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab

Rufinus Lahir

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro,  
Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak,  
Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X



# ANALISIS CSIS

TAHUN XXIII, NO. 1, JANUARI-FEBRUARI 1994

## Daftar Isi

• Pengantar Redaksi	2
• Demokratisasi: Refleksi Kekuasaan yang Transformatif <i>Tommi Legowo</i>	5
• Menangkap Peluang Demokratisasi di Indonesia <i>Faisal Siagian</i>	17
• Beberapa Segi Politik Pembangunan Kawasan Timur Indonesia <i>Syamsuddin Harris</i>	38
• Masalah Monopoli di Indonesia <i>Sudarsono Hardjosoekarto</i>	50
• Masalah Asimilasi Keturunan Cina: Sebuah Gugatan Sosio-Kultural <i>Usman Pelly</i>	55
• Kasus Kawin Campur Pribumi dan Non-Pribumi Cina: Penerapan Teori Reduksi Ketidakpastian dan Interaksi Awal <i>Muhammad Budyatna</i>	64
• <i>Timbangan Buku</i> : Pemerataan dalam Pembangunan dan Kemajuan Bangsa <i>Adig Suwandi</i>	75

# Pengantar Redaksi

**D**EMOKRATISASI diulas *Tommi Legowo* sebagai cerminan kekuasaan yang transformatif. Fungsi kekuasaan politik dikemukakan merupakan sarana dan daya untuk memenuhi kepentingan bersama masyarakat. Namun fungsi ini mudah diselewengkan, karena kekuasaan memberi sejumlah kemungkinan legal bagi penguasa untuk melanggar aturan-aturan yang berlaku, menekan masyarakat, dan memanipulasi kekuasaan. Tekanan dan hambatan yang terus-menerus dilancarkan dalam penyelewengan kekuasaan, dapat memantapkan fungsi semu lembaga-lembaga politik dan membina pemahaman umum tentang kekuasaan yang tak sesuai maknanya. Maka, demokratisasi meliputi perubahan sifat penyelenggaraan dan pemahaman kekuasaan sesuai dengan maknanya, serta penataan fungsi lembaga-lembaga politik. Demokrasi Pancasila yang diamanatkan UUD 1945 wajibkan pemerintah, ABRI, dan orsospol merancang serta melaksanakan demokratisasi yang nyata dalam program politiknya. Sedangkan kaum cendekiawan, media massa, golongan menengah, dan warga negara pada umumnya harus mengawasi dan memperjuangkan demokratisasi dalam penyelenggaraan kekuasaan miliknya ini.

Peluang demokratisasi menjadi sorotan *Faisal Siagian*. Budaya politik Orde Baru dipandang merupakan politik mobilisasi, sebab partisipasi identik dengan gotong royong mencapai tujuan tunggal melalui cara dan saluran tunggal pula. Ini hanya bersifat memberikan dukungan bulat pada program apa pun dari para pemegang kekuasaan. Memberi peluang kepada suara oposisi, adalah bentuk partisipasi juga, sebenarnya dapat menghindarkan masyarakat dari sikap apatis, di mana pikiran-pikiran tidak seragam memperoleh pengakuan sewajarnya yang kemungkinan akan mengembangkan alternatif-alternatif. Namun kenyataan politik kita: pihak pemerintah lebih memperkuat kepatuhan dan bukan partisipasi. Di tingkat penguasa politik, percaturan politik hanya sampai pada usaha mempertahankan kekuasaannya selama mungkin dan berlawanan dengan pembaruan politik. Dalam keadaan pemerintah sangat kuat, penting adanya proses penguatan masyarakat sipil untuk mengimbanginya, sebab politik Indonesia menjurus ke pertengkaran untuk memperebutkan kursi belaka. Kalau mau menuju demokratisasi, maka diperlukan prasyarat diperkuatnya barisan oposisi dalam masyarakat sipil.

Ketimpangan antara wilayah Timur dan Barat Indonesia menurut *Syamsuddin Harris* berhubungan erat dengan politik pembangunan selama lebih dari 20 tahun terakhir: Kuatnya kecenderungan *sentralisasi* menyebabkan hampir tidak ada peluang muncul dan berkembangnya kreativitas pembangunan dari masyarakat daerah. Pemberlakuan kebijakan dari pusat yang *seragam* untuk seluruh Indonesia berakibat tidak memperhatikan perbedaan geografis, demografis, potensi sumber daya dan kondisi setempat. Dan pendekatan *sektoral* (departemental) membuat ketimpangan antarwilayah luput dari pandangan perencana pembangunan. Daerah-daerah wilayah Timur yang berpenduduk jarang menerima alokasi dana dari proyek sektoral lebih sedikit, karena perhitungannya berdasarkan kepadatan penduduk. Melebihi itu semua, kesadaran masyarakat relatif rendah untuk menjadikan diri sebagai sumber perubahan, padahal tanpa kesadaran politik yang memadai sulit bagi daerah untuk mengejar ketertinggalannya dari daerah lain. Akhirnya obsesi meningkatnya pembangunan wilayah Timur hanyalah sampai di tingkat cita-cita, kalau tidak didukung kebijakan otoritatif, yaitu dijabarkan dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan sehingga mempunyai hukum yang mengikat para perencana maupun pelaksana pembangunan.

Monopoli dan kartel telah dibahas oleh berbagai literatur ekonomi neo-klasik, demikian pula cara-cara mengatasinya. Tetapi, monopoli masih merupakan fenomena yang hidup dan aktual di banyak negara, juga negara-negara yang telah menentukan kebijakan anti-monopoli melalui undang-undangnya. *Sudarsono Hardjosoearto*, dalam tulisannya mengambil contoh Jepang. Di mana adanya UU Anti-Monopoli dibarengi dengan sikap mentolerir tumbuhnya praktik monopoli, bahkan dengan memberlakukan undang-undang yang pada dasarnya anti UU Anti-Monopoli. Fenomena semacam ini dikenal sebagai paradoks ekonomi neo klasik. Di dalam merancang UU Anti-Monopoli, haruslah diperhatikan kemungkinan semacam itu. Di samping itu pengalaman kita misalnya, mengenai kondisi koperasi selama ini perlu dievaluasi secara mendasar. Sebagai contoh, mengapa Resolusi Musyawarah Gerakan Koperasi tahun 1966, yang pada dasarnya menuntut monopoli, tidak menjadi kenyataan. Bahkan sebaliknya, hampir tidak ada komoditi pertanian yang dikuasai oleh koperasi. Tanpa kesungguhan, maka tuntutan radikal yang serupa melalui UU No. 25 tahun 1992 pasal 63, tidak mustahil menderita nasib yang sama seperti dialami koperasi selama ini. Lalu, apa makna perbincangan "monopoli" atau "anti-monopoli" tanpa dirasakan manfaatnya oleh seluruh masyarakat?

Gugatan sosio-kultural diajukan oleh *Usman Pelly* terhadap masalah asimilasi golongan Tionghoa. Dari awal zaman kolonial golongan ini mulai mendominasi bidang perdagangan dan industri dengan pengembangan jaringan komunikasi di dalam dan luar negeri, yang diperkuat oleh pelibatan sistem kekerabatan, sehingga memungkinkan alih kecakapan dan rahasia usaha dimonopoli berkesinambungan secara turun-temurun. Bersama ini faktor budaya dan agama yang berbeda dengan mayoritas penduduk, membuat keturunan Tionghoa tetap terpisah dan tersendiri di dalam pemukiman-pemukiman mereka yang eksklusif. Suasana sosial, ekonomi, kultural demikian menguatkan segregasi etnis atau ras terhadap/dari kelompok lain, menimbulkan kesulitan dan hambatan psikis untuk saling mendekati

dan menerima di antara mereka, bahkan menjadikan kondisi antaretnis sebagai pihak-pihak orang asing.

Teori reduksi ketidakpastian dalam bentuknya yang paling umum menjelaskan bahwa suatu hubungan antara pribadi seperti perkenalan, persahabatan serta yang lebih intim, akan berkembang apabila para partisipan satu sama lain mampu mengurangi ketidakpastian dan akan terjadi disintegrasi apabila terjadi sebaliknya. Usaha mengurangi ketidakpastian menyangkut informasi mengenai diri masing-masing partisipan seperti data pribadi, pekerjaan, kultur, keyakinan, haluan politik dan sebagainya. *Muhammad Budyatna* menyoroti hubungan yang lebih akrab yang bermuara pada perkawinan antara pribumi dan non-pribumi Cina. Pada kasus penelitian mengenai pasangan suami-istri tadi diketemukan bahwa interaksi awal dalam kaitannya dengan hubungan romantis dapat berjalan lancar, karena masing-masing pihak memiliki kesamaan informasi yang menjadi modal utama untuk terjadinya eskalasi lebih lanjut. Yaitu mereka memiliki latar belakang profesi, pendidikan, bahasa dan status sosial ekonomi yang relatif sama. Hambatan dan usaha mereduksi ketidakpastian baru terjadi pada saat semakin intensifnya hubungan pada tingkat yang lebih akrab. Terutama menghadapi kedua orang tua, keluarga dekat dan lingkungan kedua belah pihak.

Februari 1994

REDAKSI

# Demokratisasi: Refleksi Kekuasaan yang Transformatif

*Tommi Legowo*

**S**ELAMA kurang lebih lima tahun terakhir ini, dinamika politik nasional makin aksentuatif mengumandangkan demokratisasi politik sebagai bagian yang tidak dapat ditinggalkan dalam pembangunan nasional. Demokratisasi telah menjadi tuntutan publik, yang berinti pada perubahan-perubahan institusional, seperti fungsionalisasi lembaga-lembaga perwakilan rakyat dan perubahan-perubahan perlakuan atas esensi universalitas demokrasi, misalnya penghargaan yang sewajarnya atas hak-hak asasi manusia.

Dalam pengertian "tindakan atau proses membuat atau menjadi demokratis",<sup>1</sup> demokratisasi menggambarkan serangkaian gerak perkembangan (perubahan) keadaan menuju tercapainya demokrasi. Gambaran ini memang tidak menjelaskan sebab-sebab suatu keadaan kurang/belum demokratis, dan juga tidak memberikan jalan ke luar membangun keadaan yang demokratis. Te-

<sup>1</sup>Dalam *The Webster's Third New International Dictionary*, demokratisasi diartikan sebagai *the act or process of making or becoming democratic*.

tapi jika demokrasi diartikan sebagai "suatu bentuk pemerintahan oleh rakyat",<sup>2</sup> demokrasi menyiratkan keterlibatan unsur-unsur "rakyat" dalam pemerintahan suatu negara. Karena itu, suatu keadaan dikatakan kurang demokratis apabila ia menghambat keterlibatan rakyat tersebut. Demokratisasi dengan demikian merupakan suatu proses mengurangi atau meniadakan sama sekali hambatan-hambatan terhadap keterlibatan rakyat dalam suatu pemerintahan.

Dalam pengamatannya tentang demokrasi di Asia, G.L. Peiris mengidentifikasi

<sup>2</sup>Kata asli demokrasi adalah *demokratia* yang berbasar dari akar kata-kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan). Demokrasi berarti suatu bentuk pemerintahan di mana rakyat memerintah. Dalam perkembangannya, demokrasi mengalami berbagai macam interpretasi dan pemahaman sehingga tidak ada satu definisi atau pemahaman tunggal. Ia senantiasa dapat diartikan atau dikonsepsikan sesuai dengan kebutuhannya. Satu hal yang pasti adalah bahwa dalam konsep demokrasi, unsur-unsur rakyat senantiasa menjadi faktor utama yang dilibatkan dalam pemerintahan. Ragam model (konsep) demokrasi dapat dicermati dalam David Helds, *Models of Democracy* (Cambridge: Polity Press, reprinted, 1990).

beragam hambatan terhadap demokrasi.<sup>3</sup> Salah satu faktor itu adalah penyelenggaraan kekuasaan politik yang semata-mata menekan (opresif) dan menindas (represif).<sup>4</sup> Kekuasaan politik semacam ini mempunyai daya dan kekuatan (secara paksa) yang dapat menutup akses-akses dan menghancurkan bentuk-bentuk keterlibatan rakyat dalam demokrasi. Praktek kekuasaan opresif-represif yang berlangsung lama, sementara itu dapat merealisasikan anggapan, sehingga membentuk keyakinan umum bahwa kekuasaan bersifat "tidak manusiawi", dan karena itu bertentangan dengan hak-hak asasi manusia dan demokrasi.

Atas dasar itu, demokratisasi merujuk pada proses perubahan sifat penyelenggaraan kekuasaan politik yang represif-opresif tersebut, dan perubahan keyakinan umum bahwa kekuasaan politik dapat dan perlu di-

selenggarakan untuk memajukan hak-hak asasi manusia dan demokrasi. Dalam pengamat Anthony Giddens, "kekuasaan tidak seharusnya dipandang sebagai hambatan terhadap kebebasan atau emansipasi, tetapi merupakan sarana dasar mereka, meskipun tentu tidak boleh diabaikan nuansa-nuansanya yang menghambat".<sup>5</sup> Karena dalam formalisinya, kekuasaan politik pada esensinya bersifat memberikan peluang (fasilitatif) bagi keterlibatan rakyat, dan karena itu menciptakan kondisi kehidupan kerakyatan yang lebih baik (transformatif). Kekuasaan politik yang fasilitatif-transformatif bagaimanapun menjadi sasaran dan sekaligus sarana demokratisasi.

Persoalannya kemudian adalah bagaimana demokratisasi itu dilakukan. Pada tataran institusi, persoalan ini perlu dipecahkan dengan fungsionalisasi, kalaupun bukan, dengan restrukturisasi politik; sementara pada tataran aktor, demokratisasi memerlukan rekulturalisasi politik. Yang disebut pertama mengarah pada perlunya pemberahan fungsi lembaga-lembaga politik. Sedang yang disebut terakhir menegaskan pentingnya pemberahan pemahaman dan pola laku politik masyarakat.

## Aktor dan Kekuasaan Politik

Di banyak negara yang sedang membangun, aktor politik, khususnya elit politik, biasanya lebih berpengaruh dan berperanan daripada fungsi lembaga-lembaga politik dalam menentukan berlangsungnya suatu proses politik. Apakah proses itu akan berlangsung secara demokratis atau tidak,

<sup>3</sup>Dalam Stewart R. Clegg, *Frameworks of Power* (London, Newbury Park, New Delhi: Sage Publications, 1989), 138.

<sup>4</sup>G.L. Peiris, "Democracy in Asia: Old Experiences and New Challenges" dalam *CAPA Report*, no. 11, April 1993. Perbandingkan pula dengan pengamatan Carolina G. Hernandez, "Civil-Military Relations in Democratizing Societies in Asia" dalam *CAPA Report*, no. 10, March 1993.

<sup>5</sup>Opresi dan represi adalah dua di antara berbagai sifat tindakan kekuasaan. Salah satu ciri negara modern adalah monopoli sarana-sarana kekuasaan koersif (kerasan-kekuatan). Pada batas aneaman penggunaan sarana kekuasaan, kekuasaan negara (politik) bersifat opresif atau menekan; sementara pada batas penggunaan sarana kekuasaan, sifat kekuasaan negara adalah represif atau menindas. Monopoli sarana kekuasaan oleh negara tidak ditolak baik pada tataran pemikiran maupun empiri. Hanya saja masalahnya berkisar pada toleransi aneaman dan penggunaan sarana kekuasaan itu. Lihat Robert A. Dahl, *Democracy and Its Critics* (New Haven & London: Yale University Press, 1898), 40-41; juga Ted R. Gurr, "War, Revolution and the Growth of the Coercive State" dalam *Comparative Political Studies* 21, no. 1, April 1988; S.N. Sanginpam, "The Overpoliticized State and Democratization", dalam *Comparative Politics* 24, no. 4, July 1992, 414-416.

sangat tergantung pada kemauan elit politik.<sup>6</sup> Di samping lembaga-lembaga politik belum memadai dalam segi peran dan fungsi, dominasi elit politik juga disebabkan oleh faktor-faktor seperti kondisi sosial-ekonomi, khususnya tingkat pendidikan dan kesejahteraan masyarakat yang relatif rendah, dan budaya politik yang mendudukkan pemimpin (formal ataupun informal) sebagai panutan masyarakat.

Kondisi sosial-ekonomi masyarakat yang relatif rendah telah menempatkan masyarakat dalam posisi yang *inferior* berhadapan dengan elit politik yang mengendalikan pemerintahan negara. Karena posisinya itu, inisiatif masyarakat baik berupa gagasan, pendapat atau kritik, acapkali dianggap tidak memadai sebagai *policy alternatives*. Bahkan, seringkali inisiatif masyarakat ini dinilai sebagai "gangguan" terhadap kebijakan-kebijakan umum, dan karena itu harus diredam jika sukses pembangunan hendak dicapai.

Memang harus diakui bahwa pada masa-masa awal suatu negara sedang membangun, struktur sosial masyarakatnya memberi kemungkinan yang besar bagi mereka yang secara sosial-ekonomi lebih baik dari kebanyakan masyarakat untuk menguasai sarana dan materi (ilmu) pengetahuan yang memudahkan mereka memperoleh akses pada kekuasaan politik. Dengan kondisi seperti itu, mereka menjadi sekelompok kecil dari masyarakat yang secara kualitatif dianggap

<sup>6</sup>Penilaian Sangmpam, misalnya, menunjukkan bahwa di Dunia Ketiga praktis tidak ada perbedaan antara negara-negara yang diidentifikasi sebagai otoriter dan yang menyatakan diri sebagai negara demokrasi. Sebab, di negara-negara yang mengaku demokratis, praktik-praktek otoriter dilakukan secara menonjol pula. Simak S.N. Sangmpam, "The Overpolitized State and Democratization", 401-402.

mampu merancang dan melaksanakan proses pembangunan nasional. Akan tetapi, seperti diungkap oleh Juwono Sudarsono, masalahnya adalah "manakala syarat-syarat umum tentang persaingan nasib, kepandaian dan kerja keras ... tidak menunjukkan ke arah kelembagaan yang wajar, maka di situ akan timbul persoalan keabsahan ...".<sup>7</sup>

Lebih dari itu, proses peredaman inisiatif masyarakat dapat dengan mudah terjadi, karena lembaga-lembaga politik yang seharusnya merepresentasikan "suara" masyarakat memang belum memadai sehingga tidak fungsional. Peiris, misalnya, menunjukkan bahwa "di banyak negara Asia, kualitas lembaga legislatif menyedihkan, dan anggota-anggotanya sering tidak peduli tentang bagaimana sistem yang mereka wakili sebenarnya bekerja. Banyak legislatif tidak mempunyai kapasitas institusional yang memadai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan anggota-anggota dan pemilih-pemilihnya ..."<sup>8</sup> Di samping itu, elit politik menguasai sarana-sarana kekuatan-kekuatan negara seperti militer, polisi dan birokrasi yang sangat efektif untuk membatasi gerak dan meredam inisiatif masyarakat. Pengkombinasian kedua hal ini dapat menjadi sarana yang efektif bagi elit politik untuk mempertahankan dominasinya.

Budaya politik "panutan" memberi sumbangan besar kepada pemantapan dominasi kekuasaan kaum elit politik. Beberapa penelitian dalam hal ini berakhir pada kesimpulan, bahwa transformasi masyarakat

<sup>7</sup>Juwono Sudarsono, "Pembangunan Ekonomi dan Demokrasi", makalah Seminar Tentang Pembangunan Ekonomi dan Demokratisasi di Asia Tenggara, diselenggarakan oleh International Forum Indonesia, Jakarta, 8 November 1993, 4.

<sup>8</sup>Peiris, "Democracy in Asia".

tradisional menuju terbentuknya masyarakat modern sangat ditentukan oleh elit politik. Seperti dikemukakan oleh Goldthrope, "dalam proses perubahan, masyarakat berperan lebih sebagai pelaksanaan daripada sebagai partisipan aktif dalam proses perancangan dan perencanaan perubahan dan pembangunan. Dari kacamata sosiologi, gejala ini merupakan sesuatu yang wajar, terutama karena masyarakat dalam proses transisi pada umumnya mengalami berbagai ketidakpastian yang dapat terobati dengan mengikuti apa yang dikatakan dan dilakukan pemimpin-pemimpinnya".<sup>9</sup> Pada sisi lain, sikap masyarakat seperti ini sangat berarti bagi terpeliharanya stabilitas sosial-politik yang sangat diperlukan untuk memacu pertumbuhan ekonomi khususnya dan pembangunan nasional umumnya.

Namun pada sisi lain, budaya politik panutan dapat menjadi pijakan awal bagi kecenderungan kekuasaan politik yang otoriter dan/atau totaliter. Apalagi, apabila hal ini berlangsung pada suatu suasana yang dilingkungi oleh anggapan bahwa kekuasaan politik dapat dijadikan alat utama untuk memperoleh keuntungan material yang lebih banyak.<sup>10</sup> Dalam keadaan seperti ini, aktor politik sangat menentukan sifat penyelenggaraan kekuasaan politik. Apakah kekuasaan politik akan menjadi alat untuk meningkatkan kesejahteraan bersama masyarakat, ataukah sebaliknya, akan sangat tergantung pada tujuan akhir dari pengguna dan/atau pelaksana kekuasaan politik. Dalam kaitan

<sup>9</sup>J.E. Goldthrope, *Sosiologi Dunia Ketiga, Kesenjangan dan Pembangunan* (Jakarta: P.T. Gramedia, edisi terjemahan, 1992), 398-399; Sebagai rujukan bandingan, lihat juga D.K. Crone, "States, Elites and Social Welfare in Southeast Asia", dalam *World Development* 21, no. 1, 1993, 55-66.

<sup>10</sup>Goldthrope, *Sosiologi Dunia Ketiga*, 406.

ini mungkin perlu disimak analisis Crone bahwa "... baik kemampuan untuk melakukan perubahan (*political capacity*) dan kehendak untuk melakukan itu (*political will*) merupakan syarat dari perubahan-perubahan kebijakan publik untuk kesejahteraan; salah satu saja tidak mencukupi ... *Political capacity* sebagian berasal dari struktur dalam sistem politik yang berlaku; *political will* berakar pada suatu perjuangan antarelit tentang apakah perubahan perlu dilakukan, dan jika perlu, perubahan macam apakah itu. Bersama-sama mereka mengubah tanggapan para pemimpin dalam hal meningkatkan kesejahteraan ataukah menghambat kesejahteraan".<sup>11</sup> Dengan kata lain, kekuasaan dapat bermuka "buruk" ataupun "baik" terpulang pada pertanyaan untuk apa dan bagaimana ia digunakan.

## Formasi Kekuasaan Politik

Kekuasaan memang sering dipahami sebagai suatu hubungan pengaruh-pengaruh, paling tidak antara dua subjek (pihak) sedemikian rupa sehingga pihak yang satu menentukan pihak yang lain sesuai dengan kehendak pihak pertama.<sup>12</sup> Jika dikatakan, misalnya, A berkuasa atas B, ini berarti bahwa A mampu menentukan B melakukan sesuatu yang tidak akan dilakukannya apa-

<sup>11</sup>Crone, "States, Elites and Social Welfare", 56.

<sup>12</sup>Meski penjelasan ini sangat sederhana, perdebatan panjang tentang hubungan kekuasaan berlangsung hingga kini (terutama dalam perspektif teori). Banyak segi dalam hubungan kekuasaan yang perlu diklarifikasi lebih jauh dan mendalam. Tentang hal ini dapat diperiksa dalam, misalnya Baehrle, P. and M.S. Baratz, "Two Faces of Power", *American Political Science Review* 52, 1962, 947-952; juga Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London: Macmillan, 1974); dan, Stewart R. Clegg, *Frameworks of Power*.

bila B tidak berada dalam kekuasaan A. Mungkin saja B menggunakan berbagai cara dan sarana (sumber-sumber kekuasaan) untuk menolak pengaruh A tetapi tidak berhasil, karena A mempunyai cara dan sarana yang lebih baik dan lebih banyak daripada yang dimiliki B.

Dalam pemahaman tersebut, hubungan kekuasaan mengandung ciri "keperkasaan" penguasa dan "keterpaksaan" pihak yang dikuasai. Penguasa dapat bertindak semau-nya sendiri, sementara pihak yang dikuasai hanya melakukan kegiatan-kegiatan sesuai dengan kehendak penguasa. Hubungan kekuasaan semacam ini cenderung bersifat se-wenang-wenang, dan karena itu dapat menjadi kekuasaan yang represif-opresif, terutama apabila keterpaksaan pihak yang dikuasai berubah menjadi "penderitaan". Tetapi perlu dicatat, belum tentu penderitaan pihak lain menjadi tujuan akhir dari pihak penguasa. Penderitaan dapat merupakan akibat yang tidak disengaja (efek sampingan) dari tujuan akhir penyelenggaraan kekuasaan. Apakah tujuan itu bersifat "baik" di dalam dirinya sendiri, ataukah sebaliknya?<sup>13</sup>

<sup>13</sup>Persoalan ini berkaitan erat dengan "intensi" penguasa, yang secara empiris tampaknya terlalu sulit dilacak. Karena itu, membicarakan intensi dalam praktis kekuasaan (politik) tampak mengada-ada, sebab menurut para *realists* intensi itu sudah jelas, yakni kelang-gengan kekuasaan untuk keuntungan-keuntungannya sendiri. Sementara menurut kaum *moralists*, karena kekuasaan itu berarti juga "kemampuan untuk melakukan hal sebaliknya", maka intensi penyelenggara kekuasaan mengandung implikasi moral yang memang bersifat subjektif. Dalam pengertian ini, seorang penguasa berkemampuan melakukan atau tidak melaku-kan suatu tindakan yang diketahui akan merugikan khalayak. Perdebatan tentang hal ini dapat disimak dalam Steven Lukes, *Power: A Radical View*, 38-47; Ted Benton, "'Objective' Interests and the Sociology of Power" dalam *Sociology* 15, no. 2, 1981, 161-184; Juga, Stewart Clegg, *Frameworks of Power*, 86-103.

Sebagai fenomena sosiologi, hubungan kekuasaan dalam pemahaman di atas dapat dilihat, karena terjadi dan berlangsung di setiap lapisan masyarakat. Tetapi, karena formasi sosial dari kekuasaan berlangsung secara wajar (natural) dalam masyarakat, ekses-ekses kekuasaan ini jarang dipersoalkan. Kekuasaan terbentuk karena proses sosial yang wajar sehingga diterima begitu saja tanpa peduli, dengan konsekuensi dan akibat lebih jauh daripada berlangsungnya hubungan pengaruh-mempengaruhi ini. Hu-bungan kekuasaan yang berlangsung antara orang tua dan anak yang sering bersifat otoriter, misalnya, malahan dipandang sebagai suatu keharusan atas nama kepentingan masa depan anak, dengan mengabaikan apa yang sebenarnya menjadi kehendak si anak sendiri. Keadaan ini *socially acceptable* karena keluarga dalam pandangan umum merupakan suatu *natural entity*, yang di dalam dirinya mempunyai konsekuensi-konsekuensi tertentu (karena hukum-hukum sosial yang berlaku) yang tampaknya tidak dapat diganggu-gugat.

Sebagai fenomena politik, kekuasaan mempunyai proses formasi yang berlainan dengan proses formasi sosiologisnya. Pemikiran beberapa sarjana politik menjelaskan bahwa politik, baik sebagai lembaga maupun sebagai fungsi, adalah "bikinan" (*artificial*) masyarakat yang memerlukannya untuk usaha-usaha pemenuhan kepentingan dan kebutuhan mereka sendiri-sendiri dan bersama-sama.<sup>14</sup> Politik berarti upaya menentukan cara-cara untuk memenuhi kebu-

<sup>14</sup>Pandangan seperti ini dapat ditelusuri dalam sejarah pemikiran politik modern, terutama sejak Thomas Hobbes mengagas "negara absolut" (*Leviathan*) pada pertengahan abad 15. Lihat George H. Sabine, Thomas L. Thorson, *A History of Political Thought* (London: Holt, Reinhart and Winston, fourth edition, 1973) khususnya Bagian III.

tuhan dan kepentingan (anggota-anggota) masyarakat. Bagaimana cara-cara itu dilaksanakan, politik memerlukan pelaksana (aktor) yang diberi sarana pendukung, yakni kekuasaan. Karena itu, tidak hanya kekuasaan politik, tetapi aktor politik pun bersifat artifisial. Keduanya pada suatu saat dapat tidak berarti sama sekali, manakala tidak lagi diperlukan oleh masyarakat.<sup>15</sup> Ini juga menegaskan bahwa kekuasaan dan aktor politik adalah bagian dari kepemilikan publik, yang oleh karena itu tidak dapat lepas dari pengawasan masyarakat.

Dalam kaitan itulah, kekuasaan politik perlu dipahami sebagai kemampuan dan daya untuk mengentaskan kondisi ke arah kemasyarakatan yang semakin manusiawi. Ini merujuk pada makna kekuasaan politik sebagai *power to* (kekuasaan untuk) sebagai lawan dari *power over* (kekuasaan atas). Ia tidak untuk menindas, melainkan untuk mengentaskan. Karena kekuasaan politik bukan milik perorangan; ia adalah milik publik. Formasi politik kekuasaan, seperti diungkap di atas, juga menegaskan sifat kepemilikan dari kekuasaan politik yang sekali-gus menjelaskan fungsi kekuasaan politik sebagai sarana dan daya untuk memenuhi kepentingan bersama masyarakat. Dengan be-

<sup>15</sup>Ini hanya untuk menegaskan bahwa politik (aktor dan kekuasaan) diperlukan karena rakyat atau masyarakat membutuhkannya. Politik, karena itu, bukan suatu keharusan. Keberadaannya sangat tergantung pada kondisi dan kemauan masyarakat (basis dasar negara). Karl Marx tentu saja memberi sumbangan terhadap dinamika perkembangan pemahaman tentang politik, khususnya tentang negara. Hanya saja dalam perubahan/perkembangan negara. Karena teorinya tentang "dialektika materialisme", ia yakin bahwa negara akan dengan sendirinya "punah" sejalan dengan perubahan jenis dan hubungan produksi masyarakat. Periksa, ibid.; Juga Stephen P. Savage, *The Theories of Talcott Parsons, the Social Relations of Action* (London: Macmillan Press, 1981), 147-154.

gitu, kekuasaan politik memberi, membuka dan mencariakan kemungkinan peluang dan kesempatan bagi setiap elemen dalam masyarakat untuk mengembangkan dirinya sesuai dengan harkat kemanusiaan.<sup>16</sup> Hakikat kekuasaan politik dengan demikian adalah fasilitatif-transformatif.

Meskipun formasi kekuasaan politik menjelaskan esensi dasar mengenai sifat kekuasaan yang fasilitatif-transformatif, dalam penyelenggaraan kekuasaan politik memang mudah terjerumus ke dalam sifat yang opresif-represif. Dalam kaitan ini, peringatan Lord Acton yang menyatakan bahwa "kekuasaan cenderung busuk, dan kekuasaan yang busuk cenderung mutlak dan menindas",<sup>17</sup> menjadi senantiasa penting untuk diingat. Sebab, peringatan ini menunjuk pada masalah dasar dalam setiap pengelolaan kekuasaan politik: seberapa taat dan patuh seorang/sekelompok aktor politik kepada aturan yang berlaku dalam menjalankan kekuasaan politiknya; dan seberapa jauh masyarakat mampu mengontrol penyelenggaraan kekuasaan politik itu.

Penyelewengan kekuasaan politik dapat dilakukan dengan mudah karena kekuasaan itu membawa sejumlah sarana kekuatan legal yang memberi kemungkinan kepada pengelola kekuasaan untuk melanggar aturan-aturan yang berlaku, menekan masyarakat dan memanipulasi kekuasaan itu sendiri. Sementara itu, tekanan dan hambatan yang secara terus-menerus dihadirkan oleh penyelenggaraan kekuasaan politik yang menyeleweng tidak hanya dapat memantapkan

<sup>16</sup>Lihat Stephen P. Savage, *The Theories of Talcott Parsons*, 150.

<sup>17</sup>Tommi Legowo, *Kekuasaan Politik dan Kepentingan Rakyat, Suatu Telaah Awal Tentang Praksis Kekuasaan di Indonesia* (Jakarta: CSIS, M106/93), 5.

peran dan fungsi yang semu dari lembaga-lembaga politik, tetapi juga membentuk pemahaman umum tentang kekuasaan politik yang tidak sesuai dengan maknanya, sehingga peran dan fungsi semu lembaga-lembaga itu diterima sebagaimana adanya begitu saja, tanpa koreksi dan tantangan. Ada semacam pertemuan yang saling mendukung antara pemahaman umum dan penyelenggaraan kekuasaan politik yang manipulatif. Ini tidak saja berarti melemahkan kemampuan kontrol masyarakat, tetapi sekaligus melanggengkan penyelenggaraan kekuasaan yang sewenang-wenang.

## Perubahan Sifat dan Pemahaman Kekuasaan Politik

Substansi dari demokratisasi merujuk pada proses pembebasan tekanan dan hambatan politik yang terbangun karena diselewengkannya penyelenggaraan kekuasaan politik. Proses ini mencakup tidak hanya pembebasan tekanan dan hambatan fisik, yakni antara lain berbagai bentuk larangan yang tidak berdasar hukum yang jelas, tetapi juga pembebasan tekanan dan hambatan nonfisik seperti penguasaan pikiran dan cara pandang. Melalui tekanan dan hambatan fisik (dominasi), kekuasaan politik dapat secara paksa memperoleh legitimasi atas tindakan-tindakannya. Sementara melalui penguasaan pikiran dan cara pandang (hegemoni), penyelenggaraan kekuasaan politik mampu memperoleh dukungan dan pemberian sosial untuk keberadaannya.<sup>18</sup> Dalam

kerangka itu, agenda demokratisasi meliputi perubahan sifat penyelenggaraan dan perubahan pemahaman umum tentang kekuasaan politik yang sesuai dengan makna dasarnya, dan penataan fungsi lembaga-lembaga politik.

Persoalannya memang adalah bagaimana demokratisasi tersebut diselenggarakan. Ini merupakan masalah praktis tetapi fundamental dalam proses demokratisasi, dan membutuhkan waktu relatif lama, dengan melibatkan berbagai unsur motoris dalam masyarakat. Meskipun begitu, yang pertama perlu dilakukan adalah menumbuhkan persepakatan bahwa *pertama*, kekuasaan politik tidak boleh digunakan untuk kesewenangan, melainkan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia masyarakat; *kedua*, kekuasaan politik bersifat temporer karena sifatnya yang "milik publik", dan yang karena itu sewaktu-waktu dapat diatiadakan oleh publik (masyarakat) sendiri. Selanjutnya, proses ini memerlukan motor yang menggerakkan dan menyebarkan persepakatan tersebut. Di dalam masyarakat, motor ini biasanya dilakukan oleh unsur-unsur masyarakat yang menjalankan fungsi-fungsi pembimbingan dan pendidikan.

Motor demokratisasi berfungsi untuk menyadarkan (unsur-unsur) masyarakat bahwa dirinya adalah subjek dan sumber kekuasaan. Karena praktek penyelenggaraan kekuasaan yang opresif-represif, keyakinan masyarakat sebagai subjek dan sumber ke-

---

kat. Penguasa yang berhasil melakukan proyek hegemoni, karena itu tidak akan menemui banyak kesulitan untuk mendapatkan persetujuan dan dukungan (*consent*) masyarakat atas tindakan-tindakan yang dilakukannya. Lihat, Martin Carnoy, *The State & Political Theory* (New Jersey: Princeton University Press, 1984), 66; elaborasi yang lebih rinci, 65-88; juga, Roger Simon, *Gramsci's Political Thought* (London: Lawrence and Wishart Ltd., reprinted, 1988).

<sup>18</sup>Antonio Gramsci meneropong persoalan ini melalui gagasannya tentang "hegemoni". Hegemoni merupakan sukses dari suatu sosialisasi terkontrol atas nilai tertentu. Meski belum tentu "benar", nilai itu diterima dan menjadi dasar sikap dan pola laku umum masya-

kuasaan dapat sirna secara mudah. Punahnya keyakinan itu mendudukkan masyarakat dalam posisi sebagai objek dari kekuasaan, dan karena itu mereka harus tunduk dan patuh kepada penyelenggara kekuasaan politik. Keadaan seperti inilah yang perlu diubah melalui pemahaman baru tersebut.

Sebagai sumber dan subjek kekuasaan, masyarakat dalam dirinya sendiri mempunyai kemampuan dan daya untuk mengubah kondisi dan lingkungannya sesuai dengan kehendaknya.<sup>19</sup> Kekuasaan politik terformasi karena setiap unsur masyarakat dengan sadar dan sukarela memberikan (sebagian dari) kekuasaan mereka pada politik, agar tercapai maksimalisasi kemampuan dan daya untuk mengubah dan memajukan kondisi dan lingkungan mereka. Karena itu sebenarnya kekuasaan politik, dalam penyelenggarannya, tidak dapat melanggar kehendak dari sumber dan subjek kekuasaan. Tujuan penyelenggaraan kekuasaan politik harus senantiasa dikembalikan dan dimuarkan pada sumber dan subjek kekuasaan. Advokasi justisi oleh lembaga-lembaga bantuan hukum, misalnya, merupakan contoh bagaimana pemahaman (penerimaan) yang salah tentang kekuasaan politik dikembalikan

<sup>19</sup>Ini didasarkan pada anggapan bahwa "menjadi suatu agen berarti mampu melakukan serangkaian tindakan, termasuk mempengaruhi tindakan yang dilakukan oleh agen-agen lain. Tindakan tergantung pada kemampuan individu (agen) *to make a difference* terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang telah ada. Suatu agen berhenti sebagaimana adanya, jika dia kehilangan kemampuannya untuk *make a difference*, yang berarti menyelenggarakan suatu jenis kekuasaan". Dengan demikian, kekuasaan sebenarnya inheren dalam tindakan atau aksi. Dan tindakan/aksi ini hanya dapat dilakukan oleh subjek (agen), baik itu individu maupun kelompok. Dapat disimpulkan bahwa individu ataupun kelompok individu merupakan presentasi dari kekuasaan. Lihat dalam Anthony Giddens, *The Constitution of Society* (Cambridge: Polity Press, 1984), 14.

kan pada pemahaman yang sebenarnya.

Gerakan pemahaman pada lapisan masyarakat yang menggelombang terus dapat menjadi suatu rangkaian tekanan (*pressure*) terhadap elit politik untuk mengubah pola dan sifat penyelenggaraan kekuasaan politik dari yang opresif-represif menjadi fasilitatif-transformatif. Tetapi tanpa tekanan seperti ini pun, demokratisasi menuntut inisiasi "penyadaran-diri" lapisan elit politik. Dalam kaitan ini, proses penyadaran diri akan menggumpal menjadi *political consciousness* untuk menertibkan diri sendiri, yang berarti membatasi semaksimal mungkin pola laku yang menghambat kemungkinan dan peluang masyarakat untuk mengembangkan diri pribadi dan kelompok dalam interaksi sosial, ekonomi dan politik.<sup>20</sup>

Proses penyadaran diri memang merupakan suatu proses kompleks yang melawan pengalaman, keyakinan dan wawasan yang sudah terbakukan, untuk menumbuhkan pengalaman, keyakinan dan wawasan baru dalam pengelolaan kekuasaan politik. Proses ini, karena itu, perlu diawali juga dengan mengembangkan, pada tingkat pemikiran, *political discourse* yang merekonstruksi gagasan dan tujuan dasar didirikannya negara dan akibat-akibat yang dibawanya, dan pada tingkat empiris, *political revaluation* atas pengelolaan kekuasaan politik.<sup>21</sup> Kedua

<sup>20</sup>Sebagai rujukan pembanding, periksa gagasan Crone tentang perpaduan antara *political capacity* dan *political will* seperti yang tercantum dalam catatan kaki 11.

<sup>21</sup>Urgensi dari kedua hal ini, terutama untuk kasus Indonesia, diindikasikan oleh, antara lain, Herry Priyono, "Kepada Psikolog(i)", *Kompas*, 13 Oktober 1993; Ramlan Surbakti, "Diskursus-diskursus Demokratik", *Kompas*, 4 Oktober 1993; Wandi S. Brata, "Wacana Politik dan Jalan Negasi", *Kompas*, 4 November 1993.

usaha ini akan dapat menunjukkan, sekurang-kurangnya, beragam interpretasi atas makna dan tujuan dasar negara, dan atas pola-pola pengelolaan kekuasaan politik. Elit politik, dengan demikian, bukan menjadi satu-satunya penerjemah konstitusi negara, sejarah politik, dan hubungan-hubungan politik yang ada pada masyarakat yang bersangkutan. Ini akan berarti pula relativisasi "kebenaran politik" yang memang secara mudah dapat dimutlakkan oleh kekuasaan politik yang manipulatif. Dengan cara itu, kekuasaan politik pun dapat direlativisasi.

Salah satu ciri dari kekuasaan politik yang relatif atau tidak mutlak sebenarnya mewujud dalam rupa beragamnya lembaga-lembaga politik. Secara fungsional lembaga-lembaga politik itu memainkan peran yang berbeda-beda satu dengan yang lainnya. Selain mewakili aneka kepentingan masyarakat, ragam bentuk dan fungsi lembaga-lembaga ini merupakan refleksi dari (penyelenggaraan) kekuasaan politik yang "tidak memusat".<sup>22</sup> Pengaturan semacam ini merupakan gagasan dasar yang melatarbelakangi setiap sistem pemerintahan (politik) yang demokratis. Akan tetapi, realitas politik acap kali dengan berbagai alasan menunjukkan keadaan yang bertolak belakang dengan gagasan dasar ini. Lembaga-lembaga yang secara fungsional harus dibeda-bedakan dalam kenyataannya menjadi campur aduk, sehingga tidak saja mengaburkan fungsi-fungsi mereka tetapi, lebih parah lagi, menjadikan kekuasaan politik terpusat pada satu lembaga politik tertentu. Karena itu, salah satu agenda demokratisasi adalah penataan kembali fungsi lembaga-lembaga politik.

<sup>22</sup>Lihat Tommi Legowo, *Kekuasaan Politik dan Kepentingan Rakyat*, 6-7.

Aspek penting dalam proses penataan fungsi lembaga-lembaga politik adalah otonomi lembaga. Otonomi ini pada dasarnya merupakan landasan utama bagi suatu lembaga politik untuk berperan secara fungsional. Sebab otonomi itu memberikan ruang lingkup kerja lembaga dan juga batas bagi lembaga-lembaga lain berurusan dengan lembaga itu. Kabur atau hilangnya otonomi ini berarti kabur atau hilangnya fungsi lembaga-lembaga politik. Persoalannya kemudian adalah bagaimana mengembalikan otonomi lembaga-lembaga politik, apalagi jika dikaitkan terutama dengan peran aktor-aktor politik yang menjalankan fungsi lembaga-lembaga ini. Persoalan ini sekali lagi menyuratkan pentingnya pemahaman tentang kekuasaan politik yang sesuai dengan makna dasarnya, yang pada akhirnya akan meletakkan kembali lembaga-lembaga politik pada fungsi-fungsi maknawinya.

## Prospek Demokratisasi di Indonesia

Jika premis-premis di atas diterima, atau sekurang-kurangnya dipertimbangkan, tampaknya masih perlu ditempuh jalan panjang oleh Indonesia untuk menuju pada suatu kehidupan politik yang demokratis menurut dasar-dasar konstitusinya. Kendala demokratisasi di Indonesia tidak hanya berasal dari elit politik, dan lembaga-lembaga politik, tetapi juga masyarakatnya sendiri. Pemahaman dan penerimaan umum bukan hanya tentang pengelolaan kekuasaan politik, tetapi juga hal-hal lain yang terkait dengan politik, dipengaruhi begitu kuat oleh pemahaman elit politik, yang selanjutnya telah membentuk suatu "budaya politik panutan" dalam pola laku politik masyarakat. Demokratisasi di Indonesia harus mengatasi kendala tersebut.

Dari berbagai lapisan masyarakat yang potensial memotori demokratisasi adalah masyarakat golongan menengah. Lahirnya golongan menengah ini dilihat oleh Jusuf Wanandi sebagai representasi dari tuntutan atas keterbukaan dan partisipasi politik.<sup>23</sup> Tetapi dari berbagai pengamatan lain, misalnya, oleh Ariel Heryanto ataupun Arief Budiman, potensi itu masih belum dapat direalisasikan, terutama karena "budaya politik" golongan masyarakat menengah masih terkungkung dalam arus besar "budaya politik" masyarakat. Di samping itu, realisasi ini juga dihambat oleh pertimbangan-pertimbangan ekonomi-politik golongan masyarakat ini sendiri. Dalam pengertian ini, meskipun golongan menengah telah terbebaskan dari hambatan-hambatan ekonomi, secara riil mereka tetap dihadapkan pada kungkungan budaya politik dan kepentingan politik untuk kelanggengan usaha-usaha ekonomi (bisnis) mereka.<sup>24</sup> Karena itu, golongan menengah ini tampaknya masih sekedar sebagai "potensi" daripada sebagai "ke-

kuatan riil" demokratisator.

Unsur masyarakat lain yang potensial mampu mengorganisasi kesadaran posisi masyarakat berhadap-hadapan dengan kekuasaan politik yang manipulatif adalah *non-government organisations* (NGO-organisasi nonpemerintah seperti Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM-LSM). LSM-LSM ini mampu memformulasi kepentingan-kepentingan spesifik masyarakat yang terdesak oleh kesewenang-wenangan kekuasaan politik menjadi tuntutan-tuntutan politik. Urgensi keberadaan LSM adalah memperkokoh jajaran masyarakat dalam hubungan dinamisnya dengan negara, yang secara mudah dapat menggunakan sarana-sarana kekuasaannya untuk mengabaikan keberadaannya.

Akan tetapi, karena gerakannya tidak bertumpukan pada penggalangan kekuatan, melainkan pada serangkaian gagasan untuk perumusan kebijakan umum tentang masalah-masalah kemasyarakatan yang spesifik, maka efektivitas LSM dalam mengubah pola laku penyelenggaraan kekuasaan politik sangat lemah. Meski begitu gerakan LSM yang konsisten dan kontinyu, dapat berpengaruh pada terbentuknya pemahaman baru tentang kekuasaan politik yang transformatif di masyarakat, apalagi jika otonomi LSM dapat dipelihara. Ini merupakan salah satu pernik kecil dalam proses kulturalisasi demokrasi yang harus dipertahankan, jika demokrasi tetap diyakini sebagai cara terbaik bagi masyarakat bangsa ini untuk menggapai cita-cita dan tujuan dasarnya.

Unsur kemasyarakatan lainnya adalah partai-partai politik. Meskipun spesifik dalam pengaturannya, fungsi yang dijalankan oleh partai politik di Indonesia tidak jauh berbeda dengan fungsi partai politik pada

<sup>23</sup>Lihat Jusuf Wanandi, "Political Development and National Stability" dalam Harold Crouch and Hal Hill (eds.), *Indonesia Assessment 1992, Political Perspectives on the 1990s* (Canberra: Australian National University, 1992), 104.

<sup>24</sup>Batasan ekonomi dan sosial saja belum cukup untuk menjadi alasan menggolongkan mereka yang telah terentaskan dari ambang kesulitan ekonomi dan tertingkatkan status sosialnya, sebagai "kelas menengah" secara politis. Sebab predikat ini harus memasukkan peran-peran sosial dan politik yang melawan "kemapanan" baik dilihat dari kacamata ekonomi, sosial maupun politik. Dan ini merupakan ekspresi dari peran golongan menengah dalam demokratisasi pada umumnya. Lihat Ariel Heryanto, "Memperjelas Sosok yang Samar", dalam Richard Tanter, Kenneth Young (eds.), *Politik Kelas Menengah Indonesia* (Jakarta: LP3ES, edisi terjemahan, 1993), 1-20; Arief Budiman, "Indonesian Politics in the 1990s" dalam Harold Crouch and Hal Hill, *Indonesia Assessment 1992*, 135.

umumnya.<sup>25</sup> Dalam kondisi sekarang ini, partai politik di Indonesia belum mampu secara maksimal memainkan peran dan fungsinya sebagai motor penyadaran pemahaman masyarakat tentang hidup berdemokrasi pada umumnya dan tentang posisi politik masyarakat dalam berhadap-hadapan dengan kekuasaan politik. Sebaliknya, partai-partai politik lebih memerankan fungsi memobilisasi dukungan untuk melegitimasi kekuasaan politik yang ada. Salah satu faktor penyebabnya adalah rendahnya otonomi partai politik, sehingga dengan mudah selalu dapat dicampurtangani oleh kekuatan-kekuatan lain di luar dirinya.<sup>26</sup> Kondisi ini mengarahkan suatu pemahaman bahwa partai politik dapat menjadi motor demokratisasi, jika ia mampu menciptakan dan memelihara otonomi atau kedaulatannya.

Kelompok masyarakat lain yang memberikan harapan besar sebagai motor demokratisasi adalah kaum intelektual atau cendekia-

<sup>25</sup>Organisasi ini di dalam dirinya, di satu pihak sangat berkepentingan secara langsung dengan praktik kekuasaan politik, dan di pihak lain sangat berdekatan dengan usaha mengembangkan keterlibatan dan kemampuan masyarakat dalam berinteraksi dengan penyelenggaraan kekuasaan politik. Tujuan dasar partai politik adalah kekuasaan politik, dan partai-partai politik harus bersaing satu sama lain untuk memperebutkan kekuasaan politik. Meski ada kecenderungan untuk menjadi dominan dan/atau hegemonis, partai politik yang benar-benar demokratis senantiasa sadar bahwa: *pertama*, kekuasaan politik yang dipegangnya bersifat sementara; *kedua*, karena itu kekuasaan ini setiap saat dapat berpindah tangan ke partai politik lain; *ketiga*, kekuasaan ini harus dimanfaatkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (fasilitatif-transformatif), karena hanya dengan cara itu partai politik dapat mempertahankan kekuasaan politiknya secara demokratis.

<sup>26</sup>Langkanya otonomi ini diindikasikan misalnya oleh "kegagalan" Kongres IV PDI di Medan bulan Juli 1993; "keberhasilan" Munas V Golkar bulan Oktober 1993, dan "ketidakuntasan" KLB PDI di Surabaya bulan Desember 1993.

wan, termasuk di dalamnya adalah mahasiswa. Lewis Coser melihat orang-orang dalam kategori ini "... tidak pernah puas menerima kenyataan sebagaimana adanya ... Mereka mempertanyakan kebenaran yang berlaku pada suatu saat, dalam hubungannya dengan kebenaran yang lebih tinggi dan lebih luas".<sup>27</sup> Karena fungsinya seperti tersirat dalam pandangan Coser ini, Mannhein menyatakan bahwa "cendekianwan sebagai suatu kelompok merupakan semacam lapisan yang terapung bebas dalam masyarakat, tanpa pertalian dengan suatu kelas tertentu".<sup>28</sup> Dengan kata lain, sebagai kelompok bebas yang semestinya tidak akan menarik keuntungan sosial ataupun politis, cendekianwan dapat diharapkan memberikan penilaian yang kritis terhadap penyelewengan-penyelewengan dalam penyelenggaraan kekuasaan politik. Pesan-pesan kritis cendekianwan, tidak hanya merupakan sumber koreksi bagi para pengelola kekuasaan politik, tetapi juga merupakan sumber yang dapat memperkuat posisi masyarakat pada umumnya berhadapan dengan kekuasaan politik yang menyeleweng.

Pada lapisan elit politik, dua aktor utama memegang peran kunci untuk membuka keran-keran demokratisasi ialah pemerintah dalam pengertian eksekutif, dan ABRI. Pemerintah oleh Konstitusi Negara RI memang diberi peran yang begitu dominan dalam kehidupan politik. Akan tetapi, Konstitusi RI juga menegaskan bahwa kekuasaan pemerintah bukannya tak terbatas. Kedua batasan atas kekuasaan pemerintah ini memang saling melengkapi satu dengan

<sup>27</sup>Seperti dikutip dalam Arief Budiman, "Peran Mahasiswa sebagai Intelegensia" dalam Aswab Mahasiswa, Ismed Natsir (penyunting), *Cendekianwan dan Politik* (Jakarta: LP3ES, 1983), 144.

<sup>28</sup>Dalam ibid., 145.

yang lainnya. Tetapi dalam kenyataannya, tingkat dominasi kekuasaan pemerintah jauh lebih tinggi daripada tingkat pembatasan kekuasaannya. Dengan kata lain, peran pemerintah, sangat menentukan dalam segala hal, termasuk dalam mempelopori demokratisasi. Masalahnya, apakah demokratisasi telah menjadi program nyata dalam kebijakan politik pemerintah?

Dalam beberapa peristiwa memang dapat didengar bahwa beberapa pernyataan pemerintah menjanjikan peluang demokratisasi. Tetapi rangkaian pernyataan itu menjadi "kurang berarti" ketika pada beberapa peristiwa yang lain pemerintah mematok palang hambatan bagi gerakan demokratisasi. Herry Priyono menyebut ini sebagai "gejala psikopatologi".<sup>29</sup> Karena itu, tetap dinantikan kapan *statements of action* benar-benar ditindaklanjuti menjadi *real-actions* dari pemerintah dalam membuka kesempatan dan peluang demokratisasi. Dalam kaitan inilah mungkin gelombang gerakan demokratisasi pada lapisan masyarakat dapat menjadi "stimulan" bagi terpadunya antara *statements of action* dan *real actions* tersebut.

ABRI dengan konsep Dwi Fungsinya telah memberikan sumbangan besar bagi terciptanya stabilitas nasional yang telah memungkinkan tercapainya kemajuan-kemajuan dalam kehidupan masyarakat pada umumnya. Dengan kata lain, ABRI telah berhasil memerankan dirinya sebagai tidak hanya stabilisator, tetapi juga dinamisator masyarakat. Tetapi pertanyaannya adalah apakah fungsi dinamisasi yang dijalankan

<sup>29</sup>Lihat Herry Priyono, "Kepada Psikolog(i)".

oleh ABRI itu, juga mencakup pemberian ruang gerak yang longgar bagi partisipasi atau keterlibatan masyarakat dalam proses politik. ABRI sebagai demokratisator memang menjadi harapan banyak pihak dalam masyarakat. Tetapi seperti diamati oleh Jusuf Wanandi, ABRI akan tetap *concerned* dengan stabilitas politik dan kesatuan-persatuan bangsa.<sup>30</sup> Mungkin pada akhirnya, perkembangan masyarakat yang makin maju dan kritis dapat menjadi pendorong untuk gerak nyata ABRI sebagai demokratisator.

Sebagai catatan prospektif, mungkin perlu disimak pendapat Yuwono Sudarsono bahwa "(p)ada akhirnya, pembangunan ekonomi dan demokratisasi adalah masalah budaya, tepatnya penjumlahan dari terobosan-terobosan budaya dari berbagai lapisan masyarakat dan perkembangan kewilayahan yang berbeda-beda. Rangka budaya inilah yang merangkum ke dalam suatu kesatuan yang utuh seluruh proses pembangunan ekonomi dan demokratisasi. Karena pembangunan ekonomi dan demokratisasi pada hakikatnya adalah suatu proses akumulasi dari sejumlah kejutan dan gegar budaya untuk kelompok-kelompok yang berbeda-beda nasib, ketrampilan dan keahliannya".<sup>31</sup> Ini tampaknya akan berlangsung secara wajar, jika penyelenggaraan kekuasaan politik berorientasi untuk mengentaskan dan meningkatkan harkat kemanusiaan masyarakat pada umumnya.

<sup>30</sup>Jusuf Wanandi, "Political Development and National Stability", 103.

<sup>31</sup>Yuwono Sudarsono, "Pembangunan Ekonomi dan Demokrasi", 4.

# Menangkap Peluang Demokratisasi di Indonesia

*Faisal Siagian*

## Peluang Demokratisasi di Indonesia

**I**SU keterbukaan dan demokratisasi di Indonesia pertama kali ditiupkan oleh mantan Duta Besar AS untuk Indonesia, Paul Wolfowitz, pada saat mengakhiri masa jabatannya di Indonesia tahun 1989. Pernyataan yang dilontarkan itu kemudian mendapat tanggapan positif dari kaum intelektual serta pemerintah sendiri (*Kompas*, 12 Juli 1989).

Setelah pernyataan Wolfowitz itu, kemudian mantan Jenderal Soemitro menulis di Majalah *Far Eastern Economic Review* Juni Tahun 1990. Menurut Soemitro, *“jika pengabdian generasi 1945 berakhir tahun 1993 (ketika Presiden Soeharto mengakhiri masa jabatan keempatnya) maka kehidupan politik di Indonesia harus segera menuju ke arah kondisi normal yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, sebab sukses kelembaga-lembaga dengan integritas lembaga-lembaga yang demokratis”*.

Kemudian di tahun 1990-an, karena ada-

nya perkembangan politik yang menunjukkan tanda perubahan, angin demokratisasi politik itu lebih menggelinding. Pada bulan September 1990 Presiden Soeharto dalam pidato pengantar HUT RI ke-45 tanggal 16 Agustus 1990 di Gedung DPR/MPR menyatakan: *“di Indonesia tidak ada larangan untuk berbeda pendapat”* (*Kompas*, 18 Agustus 1990). Kemudian pidato itu diulang-ulang oleh para menteri, anggota DPR dan para cendekiawan. Pers mengomentari hal ini sebagai *“era keterbukaan dan demokratisasi”*, dua isu yang mendominasi debat politik selama tahun 1990 (Ian Chalmers, 1991: 107).

Umumnya opini masyarakat politik Indonesia menganggap bahwa prakarsa keterbukaan dan demokratisasi ini perlu dihargai, karena terkandung niat baik di dalamnya yaitu niat murni untuk *“burden sharing and sharing of responsibility”* antara negara dan masyarakat sipil. Ini merupakan peluang yang sangat positif menghadapi masa depan yang selain penuh permasalahan dan tantangan, juga menghendaki respons positif

dari masyarakat.

Tak dapat disangkal oleh siapa pun bahwa kebijaksanaan dalam negeri yang di tempuh oleh pemerintah Orde Baru selama dua puluh tujuh tahun terakhir ini lebih banyak berorientasi pada penciptaan dan pemeliharaan stabilitas sosial dan politik. Legitimasi dari hal ini didapat dari keberhasilan pembangunan ekonomi yang diasumsikan perlu dijamin oleh ketertiban sosial secara menyeluruh.

Sejalan dengan itu timbul pertanyaan, mungkinkah kemajuan ekonomi terus berjalan tanpa suatu demokratisasi dan keterbukaan di bidang politik? (*Prisma*, No. 6/1988: Pengantar Redaksi). Pertanyaan-pertanyaan ini dijawab oleh OPP pada waktu kampanye selama 25 hari dengan 9 putaran.

Dalam kebanyakan hal, bagi PPP, GOLKAR, maupun PDI, kampanye Pemilu merupakan ajang adu program pembangunan ekonomi dan sosial dan adu retorika. Pada jantung kampanyenya PDI melontarkan isu masa jabatan Presiden diusulkan dua kali saja. Ini untuk menjawab tantangan zaman yang semakin dinamis di masa mendatang (*Kompas*, 16 Mei 1992).

Para OPP telah mencoba mengantisipasi meluapnya partisipasi politik generasi muda dengan isu pembaruan politik dan ekonomi.

Pada Pemilu 1992 ini jumlah pemilih muda adalah 21 juta orang, naik 6 juta dari Pemilu 1987, dan sekitar 6 juta adalah pemilih remaja yang untuk pertama kali menggunakan hak pilihnya. Sementara itu, para mahasiswa yang tergabung dalam mahasiswa Yogyakarta menggelarkan aksi sepihak dengan menyatakan dirinya Golput. Yang terakhir ini mendapat tanggapan keras dari Mendagri Rudini. Sedangkan kaum intelektual men-

coba saluran surat kabar untuk meningkatkan tanggapan atas isu pembaruan, dibarengi dengan isu pertumbuhan ekonomi serta kepincangan-kepincangan sosial yang masih ada. Para OPP dan anggota masyarakat yang sadar politik, merasa bahwa pada Pemilu 1992 ini, pemerintah hanya mencari legitimasinya saja melalui proses yang seolah-olah demokratis. Sementara itu para OPP dan kelompok intelektual di perkotaan merasa bahwa isu perubahan itu bukan hanya menyangkut beberapa perubahan kebijaksanaan, tetapi juga perubahan struktur politik.

Memang berbagai tafsiran berseliweran bak angin ribut mengenai perubahan bentuk apa yang diinginkan, substansinya, kulit-kulitnya sajakah dan mau dibawa ke mana perubahan itu? Seolah-olah semua perubahan yang diinginkan itu masih dalam blanko kosong. Benarkah demikian?

Secara ringkas, penulis tidak memberi resep mujarab atau ampuh untuk menjelaskan secara teoretis hubungan pembaruan struktur politik dengan proses politik. Tentu saja tidak ada kiat yang dapat menjawab semua permasalahan sosial, politik, ekonomi yang demikian kompleks lebih-lebih mengenai proses pembaruan politik Indonesia pasca Pemilu 1992 secara tepat.

Selama ini para ilmuwan politik Barat umumnya terlampau menyederhanakan variabel-variabel kunci dalam menganalisis peta kekuatan politik Indonesia, yang biasanya melihat kekuatan aktor politik seperti ABRI, Presiden, GOLKAR, Birokrasi dan Elit Politik. Mereka cenderung menggunakan lensa budaya Jawa dalam bentuk hubungan *patron-Clients*. (Donald K. Emmersons, 1976: 12).

Secara umum kami berpendapat bahwa masalah politik Indonesia pasca Pemilu 1992 dan proses demokratisasi politik (baik dari atas maupun dari bawah) dapat dianalisis dengan menggunakan suatu konstruksi teoretis yang menerangkan proses demokratisasi politik berdasarkan interaksi kekuasaan (*power*), akumulasi kapital, legitimasi, budaya dan *dissent*, sebagai dimensi yang saling menunjang, dan determinan setiap faktor ditentukan oleh kekhususan kontekstualnya.

Berdasarkan kelima dimensi di atas, timbul lima pertanyaan pokok menyangkut demokratisasi politik. Ke-5 pertanyaan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kekuasaan negara dan pemerintah didemokratiskan?
2. Bagaimana pemerintah mendapat legitimasi dan apa sumber-sumbernya?
3. *Policy* apakah yang menentukan ekonomi-politik domestik dalam proses demokratisasi?
4. Nilai-nilai budaya apakah yang dominan dalam dan yang membentuk negara dalam demokratisasi?
5. Adakah *main locus* (tempat utama) *dissents* dalam kekuasaan negara dan pemerintah?

Kelima dimensi itu akan diterangkan di bawah ini.

## Kekuasaan Negara dan Demokratisasi

Kecenderungan proses pembaruan dan demokratisasi politik di Indonesia dapat dilihat dari konfigurasi kekuatan-kekuatan politik yang dapat dikemukakan sebagai berikut. ABRI adalah akarnya, GOLKAR ba-

tangnya dan PPP dan PDI, serta Ormas cabang dan rantingnya. Perlu diperhatikan, ini hanyalah sekedar analogi antara politik dan biologi.

Politik Indonesia pasca Pemilu 1992 ditandai oleh kontinuitas sistem politik yang secara politik didominasi oleh GOLKAR sebagai kekuatan politik terbesar, mapan, dan *solid*. Karena besarnya kesenjangan kekuatan politik antara GOLKAR dibandingkan dengan dua kekuatan politik lainnya PPP dan PDI, maka keadaannya adalah lebih mirip sistem politik dengan satu setengah partai. Sistem yang tidak seimbang ini sudah berlangsung selama 20 tahun, dalam lima kali Pemilu (1971-1992). Karena tidak dapat mematahkan keunggulan GOLKAR, maka unsur-unsur di luar GOLKAR hanya dapat mempertahankan kekuatan sedikit di atas sepertiga kursi di DPR (jika PPP+PDI,  $62 + 56 = 118$ ).

Pada titik ini baik dicatat bahwa suksesi dan regenerasi kekuasaan hanya berlangsung pada tingkat elit politik dan negara: siapa mengganti siapa, dan untuk siapa, sehingga telaah tentang implikasi proses pembaruan pada tingkat negara, elit politik dan masyarakat harus dijamah secara ekstra hati-hati.

Sebenarnya kita harus menyadari bahwa bangunan negara Indonesia tidak hanya tegak berdiri di atas keringat dan punggung elit politik dan negara saja. Namun sumber kekuasaan politik penguasa terutama lahir dari interaksi kekuatan *societal* dan negara (Arif Budiman, 1991: 360).

Pada Pemilu 1992, ABRI membuktikan ketetralannya. Sikap ABRI demikian membantu usaha menciptakan iklim politik yang kondusif untuk mengadakan proses pembaruan politik. Selama sebelum dan waktu

kampanye, ABRI sebagai pihak yang paling bertanggung jawab dalam mengamankan pelaksanaan Pemilu 1992 sibuk memonitor berbagai kasus pelanggaran, dari OPP. Selama Pemilu, pejabat-pejabat dan perwira-perwira militer menengah yang memiliki posisi/jabatan militer, bergerak turun ke Propinsi hingga tingkat Kabupaten Dati II di 27 daerah pemilihan seluruh Indonesia. Letjen Harsudiono Hartas -- Kepala Staf Sosial Politik ABRI, orang yang bertanggung jawab bagi masalah-masalah sosial politik di ABRI -- malahan lebih banyak di daerah daripada di Jakarta selama kampanye Pemilu (*Kompas*, 17 Mei 1992).

Karena ABRI merupakan akar dari pemerintah dan negara, maka peranannya adalah vital, yaitu mati hidupnya negara sangat tergantung pada ABRI. ABRI tetap menjadi kekuatan politik yang dominan, secara terus-menerus menjabarkan otoritasnya (*to share authority*). Dan *public policy* dirumuskan bersama teknokrat sipil atau ABRI yang dikaryakan, di tengah publik yang dimobilisasikan. Para pejabat HANKAM tampaknya sangat berhati-hati menanggapi perkembangan politik selama kampanye berlangsung. Hanya Pangab Jenderal Try Sutrisno dan Harsudiono Hartas yang paling vokal bersuara. Cuma sedikit yang diketahui mengenai pandangan-pandangan dan keinginan dari para perwira militer lainnya, baik yang muda maupun yang senior. Untuk sebagian mereka bertindak hati-hati, karena untuk menghindari terjadinya perbenturan dengan para atasan. Penguasa militer Indonesia berusaha bertindak akomodatif, suatu tradisi abangan-priyayi, untuk mengintegrasikan seluruh potensi kekuatan politik dan membendung oposisi dengan cara persuasif atau mengkooptasikan perbedaan pendapat politik (Ulf Sundhaussen, 1986: 24-255).

Sejak fusi partai di tahun 1973-1975, kehidupan di dalam Parpol ditandai dengan persaingan di antara elit partai dan barulah pada Pemilu 1992 ini tampak kehidupan politik partai agak solid. PPP setelah pergantian Naro betul-betul solid, kecuali PDI yang di tahun 1991 dilanda prahara dengan usaha-usaha kelompok tandingan yang dipelopori oleh Duddy Singadilaga dari PDI cabang Jawa Barat, berusaha untuk menggusur kepemimpinan Ketua Umum PDI Suryadi. Kelompok tandingan menyebut kepemimpinan Suryadi tidak konstitusional, karena kepemimpinannya harus berakhir di tahun 1991 dan segera harus dilaksanakan Kongres Luar Biasa. Kelompok tandingan itu juga bertemu dengan Mendagri Rudini selaku pembina politik dalam negeri (selaku patron politik OPP), namun kurang mendapat angin dari Rudini (*Tempo*, 8 April 1991). Benturan fisik sedikit terjadi di DPW DKI Jakarta, di mana terjadi penculikan oleh kelompok pemuda PDI terhadap eksponen PDI tandingan (*Tempo*, 14 Juni 1991). Barulah menjelang Pemilu 1992, stabilitas PDI betul-betul terjamin, itu pun setelah PDI yang absah bertemu dengan Pangab dan pembina sosial-politik ABRI, Letjen Harsudiono Hartas.

Baik komunitas pedesaan maupun komunitas perkotaan masih tetap menjadi basis GOLKAR, meskipun sedikit mengalami penurunan. Sementara itu PPP sudah lebih *go public* di luar kalangan Islam dan PDI yang banteng itu mendapat dukungan di kalangan wong cilik perkotaan.

Secara *de facto* GOLKAR adalah partai pemerintah. Sejak kemenangan GOLKAR di Pemilu 1971, selalu mengemukakan pertanyaan serius yang terus berlanjut hingga kini mengenai karakter politiknya. Apakah GOLKAR sebagai institusi politik yang *modernised* dapat bersifat lebih otonom

atau hanya berputar-putar di bawah bayang-bayang hegemoni ABRI dan berfungsi selama lima tahun sekali untuk mencari legitimasi politik dan setelah itu mengucapkan selamat tinggal kepada rakyat pemilihnya. Sejak tahun 1971 hingga 1992, kekuatan GOLKAR berasal dari tiga sumber kekuasaan politik utama yaitu militer, birokrasi dan kaum intelektual, dengan pengaruh yang dominan berada di tangan ABRI. Kejadian dalam Pemilu 1992 menunjukkan bukti, bahwa kemenangan GOLKAR terkait dengan posisi ABRI yang tetap mencuat ke permukaan. Dalam proses pembaruan politik apakah GOLKAR dapat diasumsikan sebagai motor penggerak, jika organisasi terbesar ini tetap bergantung pada ABRI?

Dalam situasi politik pasca Pemilu 1992, menguatnya pluralisme dengan munculnya kelompok-kelompok politik di luar pemerintah menggambarkan bahwa memang ada pluralisme politik yang mewarnai isu-isu yang berkembang saat itu.

Pada awal kampanye politik Pemilu 1992, suatu jarak tertentu tetap dipelihara secara hati-hati antara kepemimpinan GOLKAR yang dianggap mewakili kelompok-kelompok fungsional pemilih yang mendukung pemerintah, agar tetap menampakkan hubungan secara tidak berat sebelah dengan PPP dan PDI. Presiden Soeharto sendiri ketika menyerahkan bantuan mobil untuk kampanye OPP melalui Mensegneg Murdiono berpesan agar GOLKAR tidak menggunakan inventaris pemerintah dalam kampanye. Dalam kampanye di daerah pemilihan Jawa Timur sempat terjadi, aparat GOLKAR yang menggunakan mobil kantor terpaksa mengganti nomor plat mobilnya dulu (*Kompas*, 1 Juni 1992).

Di samping itu monoloyalitas Korpri un-

tuk mendukung GOLKAR merupakan bahan kampanye PPP dan PDI untuk mejokkan GOLKAR, yang kemudian dijawab oleh Mendagri Rudini, "bahwa tidak ada larangan bagi anggota Korpri untuk memilih partai di luar Golkar", suatu basa-basi politik yang sudah klise (*Kompas*, 4 Juni 1992).

Pertarungan di dalam *inner circle* elit politik secara makro kurang menonjol selama Pemilu dan sesudahnya dan ini agak menyulitkan bagi para ilmuwan politik untuk menganalisisnya. Arus informasi yang *confidential* untuk dapat menerangkan fenomena peta kekuatan-kekuatan politik yang paling dominan selama Pemilu agak sulit ditegrobos.

Ini berarti, kekuasaan politik menentukan bentuk eksistensinya sendiri dan oleh karena itu aktor-aktor politik menetapkan bentuk yang diambil oleh struktur politik, seperti yang dijelaskan oleh Karl D. Jackson sebagai berikut: (Karl D. Jackson, 1978: 25)

"pilihan elit dan elit tandingan penting artinya dalam menentukan apakah sosio-ekonomis menuju ke: (a) perkembangan suatu sistem persaingan demokratis bersandarkan peran serta partai politik massa dan peserta perorangan; (b) perkembangan menuju suatu bentuk partai tunggal rezim mobilisasi yang bersandar pada ideologi; atau (c) kelanjutan suatu pemerintahan birokratis".

Pendapat Jackson ini memang dapat menerangkan mengapa sampai tingkat tertentu suatu konflik dalam bentuknya yang konkret dari kepolitikan Orde Baru tetap ada. Menurut Herbert Feith, Orde Baru jelas merupakan suatu faksi dari persekutuan yang kompleks: kelas teknokrat kota, kelas administratif kota, kelas pengelola kota (yaitu yang dinamakan dengan kelas menengah) dan kaum birokrat politik dan militer (Herbert Feith, 1977).

Dari titik tolak ini, kita dapat menelusuri suatu rangkaian di mana kekuasaan politik negara, masyarakat dan interaksi antara aktor-aktor politik, organisasi politik dan masyarakat terlibat dalam konflik dan konsensus yang berwatak sosial, politik, ekonomi dan budaya. Akhirnya kita harus ingat bahwa *linkage* faktor-faktor di atas di banyak negara Dunia Ketiga selalu terpelihara. Untuk Dunia Ketiga umumnya serta Indonesia pada khususnya, kekuasaan negara digunakan untuk kepentingan pribadi, negara menggenggam monopoli atas bidang-bidang kunci kegiatan-kegiatan ekonomi, politik, birokrasi sipil dan militer sedangkan kekuasaan rakyat kurang dilibatkan (Richard Robison, 1985: 250 dst.).

Yang jelas, kekuasaan berada di tangan kaum militer dan tampaknya tidak ada suatu kemungkinan pergeseran ke arah pemerintahan sipil yang efektif. Militer memegang kekuasaan Komandan Militer di tiap propinsi serta jabatan sipil. Sebagian besar perwira militer dalam aparat negara adalah pemegang kekuasaan politik sipil. Mereka pada hakikatnya adalah pejabat militer yang ditetapkan untuk menduduki jabatan yang terhormat di dalam birokrasi negara. Jadi peningkatan jumlah komponen militer dalam jabatan kenegaraan sedikit banyak akan membawa ancaman fundamental bagi dominasi politik sipil (Ulf Sundhaussen, 1986: 452).

Kalau kita tinjau kilas balik peristiwa sejarah yang membawa ABRI ke puncak kekuasaan, maka harus kita ingat peristiwa tahun 1966-1967 di saat terjalin mitra yang sejajar antara ABRI dan mahasiswa. Sekarang mitra yang dijalin antara mahasiswa, intelektual dan militer semakin terpisah dan kabur, seiring dengan ekspansifnya gerakan kaum militer ke dalam posisi pemerintahan sipil. Meningkatnya integrasi militer ke da-

lam jabatan-jabatan sipil menunjukkan bahwa tidak akan ada konflik mengenai demokrasi dan ketegakan hukum, melainkan justru bercirikan kolaborasi antara kaum militer dengan kaum intelektual sipil ke dalam suatu negara teknokratis-otoriter yang komposisinya sangat luas, dengan peran utama militer yang semakin meningkat sehingga negara tetap bersandar pada kekuatan militer demi kelangsungan kehidupan politiknya (Richard Robison, 1978: 19).

Mengenai peran kelas menengah Mendagri Rudini selaku Ketua PPI ditanya oleh wartawan setelah usai Pemilu: "apakah ada keinginan kelompok kelas menengah akan perubahan sistem politik setelah Pemilu ini?" Rudini menjawab: "bahwa kelas menengah menginginkan adanya perubahan, tapi bukan berarti mengubah kemapanan sistem politik" (*Kompas*, 12 Juni 1992).

Golongan menengah pembaharu (mestinya golongan ini ada) baik di GOLKAR, PPP dan PDI atau elit nonstruktural tidak dapat menanggapi secara efektif pergeseran yang terjadi dalam masyarakat. Soalnya yang namanya golongan menengah ini masih tersekat-sekat di antara yang masih ingin mempertahankan *status quo* dan yang ingin mendobrak *status quo*. Sehingga kekuatan inti mereka tidak dapat mengambil manfaat dari perasaan ketersinggan di kalangan masyarakat, isu-isu ekonomi serta cara menanggulanginya oleh pemerintah. Mereka seharusnya pintar menangkap peluang yang ada dengan menganjurkan proses pembaruan secara luas karena adanya perasaan rakyat jemu terhadap keadaan. Harapan akan adanya suatu proses demokratisasi dewasa ini cukup kuat gemanya. Tapi secara organisatoris ternyata Parpol tidak dapat tumbuh menjadi suatu kekuatan yang *applicable* untuk mengatasi posisi minoritasnya. Dalam

akhir abad ke-20 ini keterbatasan-keterbatasan Parpol yang disebabkan heterogenitas kelompok serta primordialisme mulai surut, meskipun tidak lantas hilang begitu saja. Bertambahnya jumlah kursi bagi PPP dan PDI dan penurunan suara GOLKAR, memang belum menjadi bukti nyata akan hal ini. Kita belum tahu kapan kedudukan ketiga OPP di DPR menjadi hampir sama kuat. Kini keadaannya hampir sama saja seperti Pemilu 1987 di mana GOLKAR tetap yang paling dominan. Tetapi meskipun demikian, pintu untuk mengadakan pembaruan masih belum tertutup bagi golongan pembaharu politik, baik dari Parpol, GOLKAR maupun elit politik nonstruktural (kaum intelektualis, kelompok profesional, dsb.).

Golongan Karya telah mendominasi panggung politik Indonesia hampir 20 tahun, apakah posisi GOLKAR ini tetap akan berlangsung? Ini adalah pertanyaan yang sangat krusial dan menjawabnya pun harus ekstra hati-hati. Di samping diperlukan suatu kerangka konseptual yang canggih, juga harus dibarengi metodologi yang dapat menunjukkan indikator-indikator yang dapat memperjelas sosok sistem politik Indonesia pasca Pemilu 1992 ini.

Kalaularah struktur politik yang dikuasai oleh GOLKAR, ABRI, birokrasi itu akan menunjukkan tanda-tanda perubahan, maka ini merupakan suatu pertanda yang menggembirakan. Maksudnya, bahwa proses pembaruan itu tidak harus ditangguhkan terus-menerus dan pemerintah tidak melulu melipatgandakan pertumbuhan ekonomi sembari bertindak represif, karena bagaimanapun kita dapat meneropong bahwa sekarang kehidupan politik cukup stabil.

Dalam proses demokratisasi, maka landasan kekuatan konservatif (kalau kita

menggunakan istilah dikotomis untuk Partai Republik dan Demokrat di AS) tampaknya lebih kuat daripada kekuatan pembaharu.

## Ekonomi Politik Demokratisasi

Di bidang ekonomi dan politik, Orde Baru adalah suatu bentuk pemerintahan yang sangat bertolak belakang dengan Orde Lama. Setelah perundingan kembali hutang luar negeri Indonesia di tahun 1967, maka penarikan modal asing merupakan suatu pengakuan bahwa perekonomian Indonesia sangat tergantung pada komponen modal asing (Richard Robison, 1985: 34).

Ekonomi Indonesia berkembang tanpa disertai perubahan yang memadai dalam struktur perekonomian, karena elit politik tidak mempunyai keinginan untuk melaksanakan perubahan secara struktural dan revolusioner menyangkut sistem perekonomian. Dan dengan keputusan itu negara dimotori oleh kelompok ekonom percaya bahwa pembangunan ekonomi hanya dapat berlangsung melalui pertumbuhan yang dirangsang melalui peran serta modal asing. Maka para teknokrat Orde Baru mulai membangun pola kebijaksanaan negara yang dirancang untuk mengintegrasikan kembali perekonomian Indonesia ke dalam struktur kapitalisme internasional (Herbert Feith, 1979; lihat juga Rex Mortimer, 1973: 66).

Sebagai suatu kesatuan ekonomi politik, negara Orde Baru tidak hanya responsif terhadap kebutuhan objektif dalam negeri yang terus berkembang, melainkan juga terhadap perkembangan ekonomi internasional. Malahan ada yang mengatakan bahwa, *"watak semakin represif dan otoriternya rezim ini berkaitan erat dengan semakin besarnya dominasi borjuasi industri asing dan perkem-*

*bangan suatu ekonomi Indonesia ke dalam suatu dunia kapitalis internasional”* (Robinson, 1978: 19).

Barangkali ada semacam takdir bahwa pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi akan memaksa para birokrat untuk bersikap emoh terhadap menonjolnya kegiatan-kegiatan yang berbau politik. Sebab barisan birokrat bersama-sama dengan kaum teknokrat harus berjuang malang-melintang meraih tingkat pertumbuhan produk nasional dengan menjaga stabilitas dan keamanan, terutama stabilitas politik dalam negeri. Akibat terlalu dikendalikannya irama politik itu, telah timbul gejala bahwa politik nasional seakan-akan hanya berupa perjuangan sempit untuk saling merebut kursi kekuasaan demi perluasan kepentingan masing-masing, yang salah satu akibatnya lebih jauh adalah bahwa partisipasi massa tergiring ke suatu tatanan yang bersifat pasif. Aspirasi politik serta kepentingan rakyat banyak yang seharusnya dilayani, justru telah dikesampingkan begitu saja oleh negara.

Demi stabilitas dan pertumbuhan produk nasional, basis sosial politik pemerintahan pun menjadi sempit. Yang membengkak adalah perkembangan kapitalisme kota dan desa, yang sekaligus pula menghancurkan pola organisasi sosial yang tradisional. Alur-alur politik yang dibangun pemerintah terkesan sebagai panorama elok, tetapi juga tidak dinamis dalam arah yang benar. Alur tersebut, yang berisi pesan-pesan politik dari atas ke bawah akan menggagalkan upaya tiap-tiap lembaga politik yang ada untuk lebih terlibat secara berarti dalam proses pembaruan politik.

Akibat selanjutnya adalah bentuk-bentuk partisipasi menjadi gelanggang per-

saingan yang semata-mata memperebutkan nilai-nilai ekonomis, yang masing-masing hanya mendahulukan kepentingannya sendiri. Aspirasi politik rakyat menjadi merana. Kekuatan-kekuatan sosial yang ada tiba-tiba menjadi bidak-bidak catur yang telah diper siapkan langkahnya (Arif Budiman, 1991: 365).

Oleh karena itu, konsep perkembangan politik harus berpengaruh kuat terhadap partisipasi politik rakyat dalam arti yang sebenarnya yaitu partisipasi harus mempunyai kemampuan integratif, responsif, adaptif dan inovatif. Dengan demikian tuntutan terselenggaranya proses pembaruan yang sehat, akan tertanggapi dan terwadahi dengan jalannya. Jalan untuk membukanya adalah dengan mengubah sistem *top-down* menjadi *bottom-up political will* yang menuntut persetujuan bersama.

Akumulasi kapital dipengaruhi oleh dimensi ekonomi-politik dari proses pembaruan politik. Sekaligus faktor ekonomi mempengaruhi proses pembaruan politik yang tidak dapat dikesampingkan begitu saja. Orang bisa saja tak setuju dan berargumen-tasi menempatkan *balance* secara lain antara kedua dimensi penting itu, tergantung pada sudut pandang dan landasan pada peran suprastruktur dan infrastruktur politik dan ekonomi pada ruang dan momen tertentu.

Dari segi ekonomi-politik isu pokok (*core issue*) menurut John D. Sullivan adalah bahwa, “*dimensi ekonomi-politik berarti perlunya menyeimbangkan kemajuan ekonomi dan politik secara serasi*” (John D. Sullivan, 1992: 180). Atau menurut Adi Sasono (*Prisma* No. 6/1988: 555-56):

“Saya mengusulkan bahwa demokratisasi politik harus berjalan seiring dengan demokratisasi ekonomi. Rakyat yang secara struktural tertindas karena

adanya akumulasi kekuatan ekonomi di tangan satu pihak sulit untuk mengembangkan praktik demokrasi politik.

Menurut perspektif ekonomi-politik, sejarah Orde Baru dapat diterangkan secara lebih memadai dengan menempatkan rangkai-an pola tingkah laku pelaku-pelaku ekonomi dan politik secara seimbang. Artinya, *social formation* dari politik Orde Baru dan perkembangannya, secara jelas menempatkan seluruh kepentingan pelaku ekonomi dan politik secara bersamaan. Persepsi yang demikian jika diterapkan secara cermat dengan dukungan data-data empiris dan historis da-pat mempertajam penglihatan dan wawasan terhadap jalinan keterkaitan antara faktor-faktor struktural dan kunci kaitannya dengan pola tingkah laku sosial politik dan budaya, karena dalam kerangka struktural yang berlaku faktor-faktor tersebut masing-masing mempunyai "*otonomi relatif tersendiri*" (Nicos Poulantzas, 1984: 89-128, Richard Robison 1981).

Demikianlah, dengan konsep otonomi relatif Richard Robison mencoba menerangkan keberlanjutan unsur-unsur budaya, politik, ekonomi. Dan sebaliknya, "*otonomi relatif negara memungkinkan aparatur Orde Baru ini bukan sekedar alat suatu kelas melulu, baik dari luar (modal asing) maupun dari dalam (kapitalisme domestik)*. Ruang otonomi relatif negara Orde Baru memungkinkan lembaga negara menyelenggarakan infrastruktur politik, hukum, ekonomi, guna menyelaraskan kemampuan kepentingan dirinya maupun kepentingan keluar. Sedangkan ke dalam, Robison memandang Orde Baru, di samping mempertahankan struktur represif, juga mampu melancarkan proses kapitalisme perkotaan" (Richard Robison, 1981: 12).

Singkatnya, apa pun namanya corak ka-

pitalisme, ini adalah corak tersendiri. Pada tingkat supra kekuatan kapitalisme dapat mendorong pertumbuhan kekuatan negara, kelas serta strata, tetapi otonomi relatif berbagai faktor dan unsur historis dan berbagai hubungan lainnya dari negara, dapat memaksa produk yang dicanangkan dari atas atau luar untuk tetap mengakomodasikan mekanisme bentuk-bentuk hubungan tradisional agar tetap fungsional.

Ditinjau dari dimensi ekonomi-politik proses pembaruan politik, maka kelompok-kelompok yang paling banyak diuntungkan dalam kebijakan ekonomi pemerintah Orde Baru adalah segelintir kapitalisme domestik dan Cina. Suatu analisis terhadap pertumbuhan kapitalisme di masa Orde Baru yang menjelaskan keterkaitan antara negara dan gejala pertumbuhan sebuah kapitalisme dan konglomerat domestik telah diberikan oleh Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI) tahun 1990 sebagai berikut: 300 konglomerat yang terdiri dari 10 konglomerat tingkat atas, dan sisanya konglomerat menengah dan bawah. Dari 300 konglomerat itu dibagi atas 14 *crony capitalism*, 22 *bureaucratic capitalism*, dengan aset 14 trilyun. Salim Group yang termasuk konglomerat tingkat atas mempunyai aset 4 trilyun, 5% dari GDP. Sedangkan data aktual yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), Bank Dunia maupun lembaga lain menunjukkan bahwa besarnya hasil angka penjualan dari 10 konglomerat terbesar di Indonesia sudah mencapai 30% dari PDB (Produk Domestik Bruto) (Dr Budiono Sri Handoko, *Inefisiensi di Balik Struktur Industri Indonesia*, Kongres ISEI 1993: Lampiran). Menurut Dr Budiono Sri Handoko, "*Kehadiran konglomerat semata sebenarnya tidak secara otomatis mengakibatkan kegiatan ekonomi menjadi tidak efisien atau menghasilkan ketimpangan. Na-*

*“...mun jika kemudian yang terjadi adalah kurangnya iklim persaingan yang sehat, maka muncullah inefisiensi pada kegiatan ekonomi, terjadinya pengkonsentrasiannya kepemilikan aset dan misalokasi pada sumber-sumber ekonomi”.* (hal. 20)

Kelompok borjuis telah memperoleh keuntungan dari momentum proses pembangunan yang bercorak kapitalistik, sehingga menjadi sangat aktif memperjuangkan kepentingan mereka.

Oleh karena itu, apa yang diidentifikasi saat ini sebagai proses demokratisasi politik pada dasarnya mengancam posisi strategis mereka di bidang ekonomi. Monopoli yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka telah menghancurkan fungsi pasar persaingan. Dengan kata lain, proses demokratisasi lebih sebagai suatu gerakan dari suatu negara kapitalis yang berorientasi pada pasar yang lebih cenderung tunduk kepada kooptasi dari luar melalui kebijakan deregulasi, debirokratisasi yang telah dicanangkan oleh badan-badan internasional seperti IMF, Bank Dunia dsb. (Syahrir dalam *Prisma*, 1988: 72). Dalam hal ini, akibat kebijakan deregulasi ada kelompok yang kalah dan ada pula kelompok yang menang. Kelompok yang kalah adalah kelompok bisnis yang besar dan dimanja oleh kemudahan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah termasuk modal. Mereka adalah kelompok bisnis yang besar karena jalur birokrasi. Sedangkan kelompok yang menang adalah kelompok bisnis yang tidak tergantung pada pemerintah tetapi mereka besar karena berhasil menangkap peluang pertumbuhan ekonomi yang bercorak kapitalistik selama 27 tahun ini (Syahrir dalam *Prisma*, 1988: 73).

Bilamana pemerintah demokratis dapat dihasilkan oleh proses yang bercorak kapi-

talistik ini, sudah pasti bahwa negara seperti itu hanya akan melayani kepentingan kelompok borjuis daripada melayani kepentingan rakyat.

Tidak pasti apakah negara demokratis semacam itu akan tetap dapat *survive*, karena demokratisasi bukanlah tujuan dari kelompok borjuis. Bilamana demokratisasi ternyata mengancam kepentingan bisnis mereka, maka negara akan bersifat otoriter sebagai cara untuk melindungi kepentingan bisnis mereka. Dengan kata lain, proses pembaruan politik serta demokratisasi politik bukanlah proses pembaruan dari negara otoriter ke negara demokratis, melainkan tidak ada pembaruan politik yang berarti, alias *status quo* politik.

Jadi akumulasi kapital sangat mempengaruhi struktur kekuasaan di Indonesia. Lebih-lebih dengan dikeluarkannya undang-undang penanaman modal asing 100% di tahun 1992 tanpa mengambil partner partungan dengan pribumi, maka pertumbuhan investasi di Indonesia semakin semarak. Sedangkan persetujuan proses produksi antarnegara dan perusahaan asing menurut undang-undang ini sepenuhnya berada di tangan perusahaan asing (*Kompas*, 24 Maret 1992).

Ekonomi Indonesia ditandai oleh kontinuitas pertumbuhan ekonomi yang cukup sejuk, yaitu tingkat pertumbuhan 7,4% dari GDP baik di tahun 1989 maupun di tahun 1990, dengan tingkat GNP 600 dollar dan tingkat investasi mendekati 30% dari GDP. Di tahun 1991, pertumbuhan ekonomi agak lambat, yaitu 5,5% di mana pemerintah sibuk memerangi laju inflasi, yang hampir mendekati 10%. Inflasi dapat dikontrol dengan melaksanakan politik uang ketat (*tight money policy*) yang dampaknya merugikan

para konglomerat. Ada beberapa perusahaan yang tergabung dalam kelompok konglomerat bisnis *collapse* (seperti Summa Group).

Di bidang bantuan luar negeri, pada bulan Februari 1992 Indonesia memutuskan agar Belanda tidak lagi menjadi Ketua IGGI, akibat insiden Dili bulan November 1991, di mana Belanda mengintimidasi Indonesia untuk mengurangi bantuan luar negeri dengan dalih hak-hak asasi manusia (*Kompas*, 20 Februari 1992). Sebagai pengganti Ketua IGGI, Indonesia membentuk Forum Konsultatif untuk Indonesia, yang diketuai oleh Bank Dunia.

Sampai tahun 1993, tercatat hutang luar negeri Indonesia sebesar 60 miliar dollar, dengan besar cicilan sebesar 7 miliar per tahun dan beban hutang baru sebesar 4,6 miliar dollar. Sedangkan di tahun 1993, akibat apresiasi nilai yen terhadap rupiah, maka hutang luar negeri bertambah sebesar 20%.

Dengan beban hutang luar negeri sebesar 60 miliar dollar dan model pembangunan yang hanya mengejar peningkatan GNP, maka salah satu alternatif untuk mengurangi ketergantungan pada bantuan luar negeri adalah dengan PMA dan PMDN. Dari tahun 1986 hingga 1990 *direct foreign investment* (DFI) terus meningkat. Penanaman modal langsung di Indonesia dalam tahun 1986 adalah 800 juta dollar, dan 10,3 miliar dollar di tahun 1993. Jepang tetap merupakan investor terbesar, diikuti oleh investasi Taiwan.

Meskipun pemerintah Indonesia, betul-betul serius membenahi baik perangkat undang-undang dan prasarana fisik untuk PMA, namun muncul pula kecaman dari AS, khususnya mantan Dubes AS untuk In-

donesia John Monjo, mengritik iklim investasi dan iklim berusaha di Indonesia. Dubes John Monjo antara lain mengatakan bahwa, "*iklim investasi dan berusaha di Indonesia masih dipenuhi oleh korupsi, monopoli dan inefisiensi, sementara sistem pendidikan masih lemah sehingga lulusannya tidak profesional, dan sistem hukum belum mendukung kegiatan usaha*" (*Kompas*, 4 Juli 1992).

Di satu pihak, PMA 100% memang terpaksa dilakukan, tetapi di lain pihak dengan memberi konsesi-konsesi kepada modal asing maka Indonesia sangat tergantung pada Dunia Barat dan Jepang. Deregulasi yang mengundang modal asing di berbagai sektor ekonomi, menyebabkan membesarnya penguasaan mereka atas pendapatan dan kekayaan di dalam negeri maupun penetrasi pada pasar nasional. Dan ini sama saja dengan menjual kedaulatan kita. Sekalipun terdapat pertumbuhan ekonomi yang mengejarkan, namun sangat diragukan keefektifan pertumbuhan ini untuk dapat menjadi dasar bagi suatu ekonomi yang swasembada dan swadaya.

## Legitimasi Politik dan Demokratisasi

Di tahun 1992 Ketua Panitia Pemilihan Indonesia Rudini menegaskan, "*bahwa Pemilu kali ini dinilai oleh pers dunia sebagai Pemilu yang paling tertib*" (*Kompas*, 12 Juni 1992). Dalam Pemilu 1992 ini, GOLKAR tetap keluar sebagai pemenang dengan memperoleh 282 kursi, PPP 62 kursi dan PDI 56 kursi.

Dari data perhitungan terakhir tanggal 29 Juni 1992 terjadi penyusutan suara GOLKAR, terutama dirasakan Dati I Jawa Timur di mana daerah ini pada Pemilu 1987, GOLKAR meraih 46 kursi, kini kehilangan

10 kursi atau tinggal 36 kursi (*Kompas*, 12 Juni 1992).

Sedangkan PPP menelan pil pahit di 9 propinsi, terutama di Jambi, Bengkulu dan Lampung. Dari ketiga Datu I ini, PPP tidak mewakili lagi di DPR-RI, padahal pada Pemilu 1987 di ketiga daerah itu masing-masing diwakili seorang wakil. Enam Datu I lainnya tidak bisa mengirimkan wakil PPP untuk duduk di DPR-RI yaitu Bali, NTT, Sulawesi Tenggara, Timor-Timur, Irian Jaya dan Sulawesi Utara. Di samping di kesembilan daerah tersebut, nasib kurang beruntung juga dirasakan warga bintang di Datu I Aceh, Sumut dan Sumbar. Wakil PPP dari DI Aceh yang semula 4 kursi, menyusut tinggal 3 kursi, Sumut dari 3 tinggal 2, Sumbar dari 3 menjadi 2. Rasa pahit tersebut sedikit banyak terobati dengan meningkatnya perolehan suara dan kursi PPP di Jatim, Jateng, Jabar dan DKI Jakarta. Pada Pemilu 1987, Jatim menyumbang 13 kursi, kini menjadi 16 kursi, Jateng dari 10 kursi menjadi 13 kursi, DKI Jakarta semula 3 kini menjadi 4, Jabar dari 8 menjadi 9 kursi.

PDI pantas berbangga karena OPP ini mampu mempromosikan anggota-anggota terpercayanya melalui Datu I Timor Timur, NTB, Lampung, Riau, Maluku dan Sumbar, di mana daerah ini masing-masing melahirkan seorang anggota DPR-RI, sebelumnya dari ke-6 daerah pemilihan ini PDI tidak bisa mengirim wakilnya di DPR. Partai berlambang kepala banteng ini juga mampu meningkatkan kursi di lima daerah pemilihan lainnya. Jatim dari 5 menjadi 10 kursi, Jateng dari 8 menjadi 12, Sumut semula 3 menjadi 4, Kalbar dari 1 menjadi 2, Bali dari 1 menjadi 2. Namun keberhasilan itu tidak diimbangi perolehan suara di DKI Jakarta. Pada Pemilu 1987 daerah ini mampu mengirimkan 4 wakil, tetapi kini OPP itu hanya

mendapat 3 kursi atau lepas 1 kursi.

Data-data di atas akan kami pakai untuk menilai apakah penurunan suara GOLKAR di beberapa daerah pemilihan, mempengaruhi legitimasi pemerintah secara nasional, sebab legitimasi merupakan bagian yang inheren dari demokratisasi.

*Political construction* dari legitimasi politik dan unit analisisnya dapat ditinjau dari tingkat individu atau negara. M. Stephen Weatherford (1992: 140) secara ringkas merinci dua aspek studi mengenai legitimasi politik. Pada perspektif makro legitimasi lebih menekankan pada perangkat sistem formal, sedangkan pada perspektif mikro lebih menekankan pada tindak tanduk individu (Stephen Weatherford, 1992: 149).

Dipandang dari apa yang dikemukakan di atas, suatu pemerintah dapat disebut memiliki legitimasi jika pemerintah itu konstitusional, memberi kesempatan bagi masyarakat secara luas untuk berpartisipasi, menjamin prosedur reguler, adanya jaminan terhadap hak-hak kaum minoritas dan pertemuan pemimpin secara damai.

Menurut Max Weber, "*legitimasi negara modern terutama terletak pada otoritas legal, yaitu komitmen pada seperangkat peraturan hukum*". Negara demikian menurut Max Weber dipertahankan bukan oleh kekuasaan suatu kelas yang dominan secara ekonomis, akan tetapi oleh suatu keyakinan mengenai justifiabilitas dan atau legalitas suatu monopoli pemaksaan fisik yang absah (Max Weber, 1975: 123).

Akan tetapi, karena makna absah sendiri memang memiliki penafsiran ganda, kadang-kadang orang tidak peduli mana yang masih dianggap absah dan mana pula yang tidak absah. Mengenai keabsahan pemerintahan di Indonesia, ada pengaruh kultur po-

litik Jawa yang menyulitkan untuk mencari padanan makna keabsahan. Menurut Ben Anderson, dalam kebudayaan Jawa kekuasaan tidak mempersoalkan keabsahan (Ben Anderson, 1984: 52):

”karena semua kekuasaan berasal dari sumber tunggal yang homogen, maka kekuasaan itu sendiri lebih dahulu ada, daripada masalah baik dan buruk. Menurut cara pemikiran orang Jawa, menuntut hak berkuasa berdasarkan sumber-sumber kekuasaan yang berbeda-beda tidak akan ada artinya, misalnya mengatakan bahwa kekuasaan yang berdasarkan kekayaan adalah absah, sedangkan kekuasaan yang berdasarkan senjata tidak absah. Kekuasaan tidak absah dan tidak pula tidak absah. Kekuasaan ada.

Jadi sebagai kesimpulan, orang Jawa memandang kekuasaan sebagai suatu yang konkret, homogen, tetap, tetapi jumlah keseluruhannya dan sebagai kekuasaan tidak mempunyai implikasi-implikasi moral yang inheren.”

Namun kalau kita menganalisis kekuasaan Orde Baru, maka jelas lebih mendekati tipologi Weber, yaitu suatu abstraksi yang ditarik dari pola-pola interaksi sosial yang terlihat, berasal dari sumber-sumber yang heterogen. Tentunya jenis interaksi yang ada sekarang adalah pola-pola hubungan yang sedang berubah antara para aktor dan hasil-hasil hubungan ini. Di samping itu, legitimasi kekuasaan Orde Baru pun menunjukkan interelasi antara banyak aktor sosial, politik dan ekonomi. Dari pemikiran seperti ini, kita mampu mengidentifikasi benang merah yang menghubungkan perlakuan rezim ini atas kelompok-kelompok sosial, politik dan ekonomi.

Secara empiris, pengalaman Pemilu 1992 yang baru lewat tidaklah dapat dianggap hanya sebagai legitimasi politik bagi sistem politik atau legitimasi bagi rezim penguasa, bukan pula suatu formalisme belaka di mana nilai-nilai politik dipenuhi dengan formalitas melulu, akan tetapi Pemilu sudah mencakup

fungsi sirkulasi elit baik secara politik maupun secara sosial.

Pemilu sebagai sarana legitimasi bagi sistem politik berbeda secara gradual dengan Pemilu sebagai legitimasi bagi pengukuhan kepentingan masyarakat, bangsa dan negara. Jika pada yang pertama masyarakat dieksplorasi untuk sarana legitimasi elit politik, maka pada yang kedua legitimasi elit politik bersifat sementara, sepanjang elit politik pemerintah mampu untuk mewujudkan janji-janji politik menjadi kenyataan. Ini berarti legitimasi pemerintah didasarkan pada perhatian untuk lebih memajukan masyarakat Indonesia. Dan secara simbolis dapat disaksikan dari hasil Pemilu 1992 dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden periode 1993-1998.

Salah satu legitimasi politik pada tingkat unit analisis individu adalah suksesi politik pada umumnya serta masa jabatan presiden pada khususnya. Isu presiden dan wakil presiden ramai di lempar di arena kampanye tahun 1992 dan tetap menyalah sesudah Pemilu. Pada waktu kampanye, PDI mengusulkan perubahan masa jabatan Presiden mendatang. Kemudian Presiden Soeharto menanggapi dengan menyatakan *”bahwa pasal 7 UUD 1945 sudah mengatur masa jabatan presiden dan pembatasan lain berarti pengebirian”* (*Kompas*, 13 Mei 1992). Dan GOLKAR sebagai OPP terbesar menanggapi, bahwa mengenai masa jabatan Presiden, GOLKAR tidak akan melanggar UUD 1945.

Masalah suksesi politik dan soal jabatan presiden adalah persoalan klasik dalam sistem politik Indonesia. Almarhum Soedjatmoko misalnya, menguraikan karakteristik suksesi politik dalam suatu negara yang dibutuhnya sebagai *modernizing bureaucratic* (Soedjatmoko, 1983: 163). Lebih jauh Soe-

djatmoko berpendapat:

"namun yang jauh lebih sulit untuk diatur adalah masalah suksesi. Justru dari hakikatnya, MBS melemahkan munculnya kepemimpinan alternatif yang mungkin tumbuh, atau untuk mencapai pengalaman politik dan organisatoris yang dibutuhkan, latihan dan penampilan. Juga semua masalah yang dihadapi suatu bangsa yang tidak dapat dipecahkan, cenderung datang beruntun di dalam isu suksesi. Hal tersebut sangat mempersulit para pemimpin politik untuk meninggalkan kekuasaan secara sukarela, karena ketiadaan calon yang bisa diberikan identifikasi-sinya, akan tetapi juga keengganannya kaum *vested interest* dalam politik dan ekonomi yang telah berkembang di sekitarnya, untuk menghadapi resiko kepemimpinan baru dan tidak dikenal."

Salah satu kesulitan Orde Baru Indonesia pada khususnya adalah kegagalan rezim ini untuk melembagakan proses suksesi politik secara demokratis. Malahan negara-negara berkembang lainnya telah berusaha untuk melakukannya. Di zaman Orde Baru Indonesia, usaha untuk membatasi secara konstitusional masa jabatan presiden sampai dua termin saja melalui suatu prosedur suksesi yang fair dan demokratis belum pernah dilakukan hingga kini. Setiap usaha dan tindakan untuk menggugat masa jabatan presiden selalu ditangkis dengan nalar Pancasila dan UUD 1945, suatu legitimasi untuk mempertahankan *status quo* politik.

Walaupun figur Soeharto sangat berjasa membangun Orde Baru Indonesia, namun tidak dapat dilupakan bahwa mengurus negara tidak sama dengan memerintah kerajaan, dan suatu beban politik dan ekonomi berupa gejolak sosial di dalam negeri yang terus meningkat, bisa menjadi picu pendorong proses pembaruan politik umumnya dan suksesi politik pada khususnya.

Keberhasilan pemerintah Orde Baru untuk mengkonsentrasi kekuasaan politik dan ekonomi ke dalam tubuhnya melalui pe-

ranan negara dengan tingkat stabilitas tinggi, menunjukkan bahwa pemerintah memiliki pembangunan sebagai sumber legitimasi (Manuel Kaisepo 1987: 33).

Dengan menurunnya suara GOLKAR di beberapa daerah pemilihan tingkat I dan II, dapatkah ini menjadi indikator bahwa telah terjadi penurunan legitimasi pemerintah? Kalau legitimasi pemerintah berkurang, apakah ini berarti proses transformasi dan demokratisasi politik akan lebih kondusif? Apakah penyingkiran kekuatan politik non-pemerintah yang berlangsung selama ini, akan menyebabkan menurunnya keabsahan kekuasaan negara? Apakah proses demokratisasi politik akan mengurangi legitimasi negara dan pemerintah? Inilah pertanyaan-pertanyaan yang perlu disimak dan dijawab!

## Perbedaan Pendapat, Oposisi dan Demokratisasi

Seringkali dianggap bahwa problem pluralisme politik mempengaruhi sifat tidak demokratisnya berbagai pemerintahan yang ada. Demokratisasi pemerintahan otoriter akan menghasilkan pluralisme politik. Keadaan ini akan lebih lengkap lagi jika terjadi proses demokratisasi atau setengah demokrasi (jadi bukan otoriterisme murni).

Jika pemerintahan telah mengalami proses demokratisasi secara penuh, kita mungkin dapat menegaskan bahwa kaum mayoritas akan dapat diperintah secara lebih efektif, karena kebijaksanaan yang dihasilkan akan menampilkan preferensi dan kepentingan mayoritas ketimbang kepentingan minoritas. Lagipula proses demokratisasi akan berlangsung dari pusat ke pemerintahan lokal. Organisasi-organisasi kepentingan juga akan mendemokratisasikan dirinya sen-

diri, sehingga semua organisasi ini akan lebih responsif terhadap kepentingan umum para anggotanya ketimbang kepentingan segelintir oligarki kecil yang berada di puncak kekuasaan negara. Untuk mencapai perubahan-perubahan ini, sumber-sumber politik harus didistribusikan secara lebih adil. Distribusi sumber-sumber politik secara lebih adil mengharuskán dilakukannya perubahan struktur politik, sosial, ekonomi. Demokratisasi mensyaratkan suatu masyarakat yang demokratis, termasuk di sini budaya *dissents* atau budaya oposisi.

Karena budaya politik dan partisipasi masih bersifat mobilisasi, maka partisipasi politik mobilisasi yang demikian menjadi identik dengan gotong royong yang tidak dapat diartikan lain kecuali bersama-sama mencapai satu tujuan yang tunggal melalui cara dan saluran yang tunggal pula. Partisipasi serupa ini berarti pada hakikatnya hanya akan memiliki satu interpretasi, yaitu memberikan dukungan bulat terhadap program apa pun yang telah tersedia oleh para pemegang kekuasaan.

Keadaan seperti ini amat sulit memberikan tempat kepada sikap lain dalam pembangunan politik, yaitu suara oposisi yang sebenarnya adalah juga salah satu bentuk partisipasi. Dengan memberikan keleluasaan pada perbedaan pendapat atau suara *dissents* sebetulnya dapat membantu menghindarkan masyarakat dari sikap apatis terhadap perkembangan politik. Sebab dengan demikian, pikiran-pikiran mereka yang tidak seragam memperoleh pengakuan yang sewajarnya. Apabila suara *dissent* diakui eksistensinya dan mendapat tempat dalam perencanaan serta pelaksanaan pembangunan nasional, maka hal ini akan dapat menciptakan saluran guna mengembangkan alternatif-alternatif baru. Jika kini orang

bicara tentang pewarisan nilai-nilai kepada generasi penerus, maka sumbangan pikiran alternatif semakin terasa perlu untuk memperkaya arti nilai-nilai itu.

Namun realitas politik kita dewasa ini adalah bahwa pihak pemerintah lebih memperkuat kepatuhan dan bukan partisipasi. Kepatuhan sampai tingkat tertentu memang diperlukan dalam setiap sistem politik, tetapi esensi kepatuhan secara membabi buta dengan hanya menjadi alat untuk melaksanakan keinginan rezim yang berkuasa tanpa sikap kritis dapat menjerumuskan pihak yang patuh tadi tidak lagi bertanggung jawab pada tindakan-tindakannya sendiri, tetapi hanya bertanggung jawab pada pengusa yang memberikan perintah.

Penelitian yang empiris dari Antonio Gramsci mengenai budaya oposisi, kepemimpinan, kelas, secara mendalam dibahas dalam gerakan oposisi di Italia. Sosiologi Gramsci yang dikembangkan oleh kaum oposisi di negara-negara Barat maju berasal dari keabsahan Revolusi Rusia tahun 1917. Antonio Gramsci menganggap, bahwa di samping perjuangan kelas di masyarakat industri Barat oposisi mempunyai macam-macam bentuk, oposisi ditandai oleh perjuangan politik jangka panjang dari masyarakat sipil yang bertujuan mengimbangi kontrol yang terlampau kuat dari negara (Antonio Gramsci dalam Martin Carnoy, 1984: 65-89). Teori perjuangan kaum oposisi ini dia kembangkan secara kompleks di mana muncul konsep *hegemony negara*.

Antonio Gramsci percaya bahwa supremasi dari kelas sosial yang berkuasa dalam masyarakat industri kapitalis selalu mengacu pada keseimbangan dua faktor yaitu, *force* atau kekerasan dan *hegemony*. Menurut Gramsci, "negara dipertahankan oleh ke-

*kuatan militer dan polisi dan kekuatan ideologi. Hegemony adalah persetujuan yang diberikan oleh rakyat kepada penguasa”* (Antonio Gramsci dalam Martin Carnoy 1984: 194-195). *Hegemony* oleh Gramsci dirumuskan sebagai kekuasaan yang tidak dilindungi oleh kekerasan. Tetapi usaha mencapai *hegemony* tidak pernah otomatis tercapai 100%, karena ada kelompok-kelompok sosial dan politik dalam masyarakat yang menolak *hegemony* negara seperti kelompok intelektual. Oleh Gramsci, pemakaian *hegemony* yang berkonotasi Marxian menunjukkan dominasi ideologis, yaitu ideologi dipakai untuk menumbuhkan kesadaran palsu. Oleh karena itu, secara sederhana *hegemony* adalah refleksi dari kekuatan-kekuatan sosial, politik, ekonomi dan budaya yang tunduk dan patuh tanpa pemaksaan (Gramsci dalam Carnoy: 66).

Untuk masyarakat Indonesia yang sedang menuju proses demokratisasi, konsep Gramsci mengenai perlunya memperkuat barisan oposisi dalam masyarakat sipil sangat tepat, sebab penguatan masyarakat sipil adalah salah satu prasyarat proses demokratisasi. Dalam keadaan kedudukan negara sangat kuat, maka oposisi sangat diperlukan untuk setahap demi setahap dapat mengimbangi negara. Namun proses penguatan masyarakat sipilnya Gramsci ini berjalan dalam jangka panjang mengalami *ups and down* (naik turun).

Pada saat yang sama, Orde Baru telah mengambil jalan penyingkiran terhadap kelompok-kelompok masyarakat tertentu, bukannya memberikan jalur bagi partisipasi politik mereka.

Dalam pandangan David Bourchier, gangguan terhadap ketertiban politik dan modernisasi dalam bentuk *dissent* dan

oposisi adalah bersifat kultural, sebab perspektif politik (kaum priyayi atau abangan) berlawanan dengan pengembangan kelestarian wibawa dan perujukan politis, sebagaimana halnya ia terikat pada sistem kesetiaan dan hubungan pribadi yang hierarkis dan bersifat otoriter. Tetapi masih ada kesulitan-kesulitan dalam pelestarian kekuasaan (David Bourcher, 1993: 7).

Emmerson mengusulkan suatu perubahan dalam struktur politik yang diarahkan untuk mewariskan kekuasaan secara bertahap dan meningkatkan tanggung jawab, sehingga frustrasi dan perilaku irasional yang disebabkan penyingkiran secara permanen akan bisa dikurangi. Dia juga menganjurkan suatu pemasatan energi untuk memecahkan permasalahan daripada melayani pertemtangan kultural dan politik (Donald K. Emmerson dalam Jackson, 1978: 120).

Jika Orde Baru gagal memberikan saluran kelembagaan bagi kelompok-kelompok ekstra parlementer yang menuju pada pembentukan kebijaksanaan, maka suatu dimensi konflik akan menjadi terbuka. Kecenderungan Orde Baru untuk menindas dan menyingkirkan musuh-musuhnya karena berani mengritik, menurut Donald K. Emmerson bukan berdasarkan watak anti demokrasi dari Orde baru, melainkan sesuai dengan tesis Huntington bahwa justru karena keberhasilan mereka menutup saluran partisipasi yang secara politis mengakibatkan mereka tidak mampu memelihara kestabilan dan ketertiban dalam jangka panjang (Donald K. Emmerson, 1978).

Keberhasilan penyelenggaraan Pemilu 1992 merupakan bukti bahwa pemerintah Orde Baru telah berhasil melaksanakan hajat nasional tanpa oposisi yang berarti, sehingga keabsahan sistem politik yang konsti-

tusional tetap terjamin. Sejalan dengan itu, kita tidak bisa menutup mata bahwa dari ketiga OPP, ada yang puas dan ada pula yang tidak puas. Seperti yang dikatakan oleh Mendagri Rudini selaku Ketua PPI 1992 bahwa, "Pemilu tidak sangat bersih, tapi secara nasional pelanggaran relatif kecil" (*Kompas*, 14 Juni 1992).

Di antara yang tidak puas adalah PDI yang merasa sangat dirugikan selama kampanye Pemilu, meskipun akhirnya PDI menerima hasil Pemilu 1992. Salah satu keberatan PDI untuk tidak langsung mengakui hasil Pemilu 1992 adalah karena PDI menganggap pemerintah belum benar-benar bertindak jujur dan adil (jurdil) dalam pelaksanaan Pemilu, di mana seolah-olah pemerintah terlalu menganekamaskan GOLKAR dan menyengsarakan kedua OPP lainnya.

Sedangkan bagi anggota masyarakat yang ikut berpartisipasi dalam Pemilu, masihlah puas dan tidak puas di kalangan elit Parpol tidaklah terlalu dipusingkan, sebab ditinjau dari segi praktisnya masyarakat menganggap tidak penting untuk mempermasalahkannya di samping karena ukurannya sangat subjektif, juga karena masyarakat lebih menginginkan *what next* dari hasil Pemilu itu.

Bertolak dari asumsi bahwa masyarakatlah yang menjadi sumber kekuasaan, maka suatu gejala yang menarik perhatian dari Pemilu 1992 ini adalah menguatnya peranan masyarakat sipil dalam kerangka hubungan negara dan masyarakat (*state and civil society relations*). Ini adalah gejala baru dari kerangka hubungan negara-masyarakat yang selama hampir 25 tahun Orde Baru lebih menunjukkan peran Orde Baru disebut sebagai negara yang relatif otonom (meminjam istilah dari Poulantzas 1984: 89-128).

Dalam keadaan seperti itu, masyarakat sipil diletakkan secara dikhotomis dengan negara. Negara mencoba mengontrol masyarakat, tetapi warga negara mempertahankan kebebasan individual atau hak-hak sipil mereka terhadap negara. Atau dengan kata lain, kekuatan-kekuatan masyarakat yang mencoba menentang dominasi negara secara relatif sebenarnya berada di luar negara. Dengan demikian, masyarakat sipil yang kuat merupakan prakondisi bagi proses demokratisasi.

Pada saat ini, sektor yang paling berpengaruh dalam masyarakat sipil Indonesia adalah pers, konglomerat dan golongan Islam. Sedangkan masyarakat di lapisan bawah tidak memiliki pengaruh politik yang efektif untuk mempertahankan kepentingan mereka. Meskipun dibatasi secara ketat oleh pemerintah, sampai derajat tertentu pers dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah dengan menggerakkan pendapat umum. Akan tetapi pada saat yang sama, pers juga sangat rentan karena pemerintah mempunyai kekuasaan yang hampir tidak terbatas untuk memberangus surat kabar, majalah dan radio.

Golongan Islam menjadi pengimbang potensial bagi negara (*Tempo*, 6 Juni 1992). Faktor objektif, yaitu momentum historis atau konfigurasi dari banyak unsur politik dan ekonomi dalam kurun waktu tertentu, dan faktor ideologis, yaitu persepsi kelompok Islam akan memainkan peranan penting atau tetap tinggal sebagai kekuasaan laten dalam masyarakat (*Prisma*, 3 Maret 1992).

## Peluang dan Tantangan

Sangat sulit menentukan faktor-faktor pendorong atau penghambat yang secara mi-

nimal dapat menjadi indikator, untuk mengkalkulasi proses demokratisasi politik (dari atas maupun dari bawah) pada politik Indonesia pasca Pemilu 1992.

Yang jelas, tumbuh kejemuhan dari anggota masyarakat akan *status quo* politik seperti sekarang, di mana pemerintah sangat konservatif terhadap ide-ide pembaruan politik. Orang mulai menginginkan kelonggaran politik, suatu keinginan wajar dari masyarakat yang hidup di negara yang mengaku berpemerintahan demokrasi. Tumbuhnya kesadaran masyarakat yang ditandai dengan maraknya partisipasi melalui unjuk rasa (seperti anti SDSB, Tragedi Citayem dsb.), adalah suatu indikasi bahwa kesadaran politik masyarakat sipil mulai berkembang. Bagaimana posisi GOLKAR dan Parpol dalam mengantisipasi hal ini?

Mantan Ketua Umum GOLKAR, Wahono menandaskan bahwa, "*kemenangan GOLKAR merupakan cerminan kepercayaan masyarakat*". Hal ini dikemukakan oleh beliau dalam Munas V GOLKAR tanggal 20 Oktober 1993. Munas V bagi GOLKAR sangatlah istimewa. Setidaknya ada beberapa masalah penting yang ramai dibicarakan dalam forum. Misalnya soal sukses, demokratisasi. Dalam hal demokratisasi mencuat pertanyaan: mungkinkah GOLKAR dapat menjadi *motor* demokratisasi dalam sistem politik Indonesia?

Dalam era globalisasi dan demokratisasi seperti sekarang, maka GOLKAR harus mengimbangi semua perkembangan (*trend*) ini. GOLKAR jangan menjauh, justru harus mengantisipasi secara arif dan demokratis (Afan Gaffar dkk., 1993: 12). Sehubungan dengan ini, setelah Munas V GOLKAR ada berbagai hal yang terkait dengan posisi GOLKAR dalam proses demokratisasi. Antara lain:

1. Di bidang politik, dalam masyarakat kita telah berkembang budaya politik yang lebih mandiri dan lebih partisipatif dalam sistem demokrasi Pancasila. Sejalan dengan itu semakin berkembang pula tingkah laku dan praktek politik masyarakat yang berpola dalam suatu tatanan (*framework*) yang lebih substantif dan aspiratif ketimbang dengan pendekatan hirarkis-administratif, misalnya demonstrasi soal pencabutan SDSB menunjukkan tingkat kesadaran itu. Dalam hubungan ini GOLKAR menginginkan secara sungguh-sungguh, berfungsinya semua lembaga politik negara dan lembaga-lembaga politik masyarakat secara wajar, sehat, fungsional, dalam porsi yang sepadan dan seimbang.
2. Di bidang ekonomi, bertumpu pada sistem demokrasi ekonomi yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, GOLKAR berketetapan hati untuk terus memperjuangkan agar pemerataan pembangunan ekonomi dan hasil-hasilnya tidak hanya berupa tema dan slogan yang kemudian menjadi pemeo kosong.
3. Di bidang sosial budaya, kata kuncinya terletak pada penumbuhan dan pengembangan nilai-nilai budaya yang membangun secara demokratis, yang didukung oleh perangkat keras dan lunak bertumpu pada kemajuan dan penguasaan Iptek secara memadai dan mampu memacu bangsa menjawab tantangan masa depan.

Apa pun transformasi serta perubahan struktur dan budaya masyarakat akibat pembangunan, di satu pihak haruslah senantiasa berada dalam batas pagar dan di atas landasan atas nilai-nilai Pancasila dan dalam semangat UUD 1945, sedangkan di lain pihak haruslah mampu mengakomodasi ber-

bagai tuntutan pembangunan yang dicirikan oleh perubahan-perubahan nasional maupun global.

Proses pembaruan politik guna membangun tatanan masyarakat yang lebih merata dan struktur politik yang lebih liberal belum memberikan gambaran yang jelas. Untuk tingkatan masyarakat, gambaran yang realistik adalah sesuatu yang didambakan sedangkan di tingkat negara, elit penguasa politik, ini hanya baru sampai pada *political discourse* yang menyangkut keinginan untuk mempertahankan kekuasaan politik selama mungkin dan berlawanan dengan usaha untuk mencari suatu model alternatif pembaruan politik yang lebih dapat diterima oleh kedua belah pihak (negara dan masyarakat) (Arif Budiman, 1991).

Terasa memang, politik di Indonesia menjurus ke pertengkarannya untuk memperebutkan kursi belaka. Pemerintah selama ini telah berhasil meniadakan peran serta masyarakat sipil dalam mengurangi kekuasaan negara. Apakah bentuk negara yang membentuk transformasi politik atau proses transformasi politik yang menentukan bentuk negara? Tetapi yang jelas, proses transformasi politik di Indonesia tergantung pada pilihan elit politik dan keputusan mereka didasarkan atas persepsi politik mereka, karena yang menginginkan pembaruan politik di Indonesia hanya golongan menengah ke bawah, sedangkan masyarakat sipil di bawah tidak atau belum bisa mengantisipasi apa itu pembaruan politik. Di samping itu elit penguasa politik tidak menginginkan adanya pembaruan politik, dan sistem politik yang sekarang dianggap lebih baik daripada pembaruan politik yang belum tentu bentuknya.

Oleh karena itu, sampai tingkat tertentu kita dapat menyimpulkan bahwa elit politik

yang ada di atas tidak mempertimbangkan akan perlunya pembaruan politik sekarang ini. Dalam arti, pemerintah hanya mempunyai blangko kosong mengenai demokratisasi politik, atau proses transformasi politik di Indonesia merupakan suatu *mission impossible*. Pernyataan terakhir ini mengisyaratkan bahwa setiap pilihan (*option*) mempunyai kesempatan yang sama. Bilamana terdapat keadaan di mana kesempatan lebih besar tersedia bagi anggota elit penguasa politik untuk mengadakan pembaruan politik, maka persyaratan proses pembaruan politik dari atas telah tersedia. Jika tidak ada kesepakatan di antara elit politik, maka proses pembaruan politik dari atas diabaikan. Isu sentral yang perlu dipertanyakan selanjutnya adalah: "*Apabila konfigurasi politik berjalan seperti itu, bagaimana nasib demokratisasi politik di Indonesia?*"

Ada beberapa kemungkinan yaitu sebagai berikut:

1. Kemungkinan pertama, elit politik secara politis mempunyai pandangan yang tidak sama mengenai urgensi demokratisasi/pembaruan politik. Jika elit politik tetap puas dengan sistem yang ada sekarang, maka proses pembaruan tidak akan terjadi. Kalaupun terjadi, hanyalah bersifat partial yang tidak bersifat global. Dalam arti, jika kaum elit nonstruktural bersikap pasif pada semangat pembaruan, maka otoriterisme semakin menguat.
2. Kemungkinan kedua, jika pemerintah gagal untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang sesuai dengan keinginan kapitalisme internasional, maka pemerintah terpaksa merespons proses pembaruan politik secara jangka panjang. Akan tetapi, jika pemerintah tetap dapat mempertahankan momentum pertumbuhan ekonomi yang didukung oleh minyak bu-

mi, ekspor non-migas, aset kapitalisme borjuis domestik dan asing, PMA, bantuan luar negeri, maka pengembangan suatu pembaruan politik yang lebih demokratis dan kompetitif secara kondusif akan melanggengkan rezim ini.

3. Kemungkinan ketiga, sulitnya memenuhi harapan-harapan yang terus berkembang akan peningkatan kesejahteraan masyarakat dan kebutuhan material masyarakat

kat, serta menyurutnya pendapatan negara baik dari sumber-sumber minyak bumi, non-migas, bantuan luar negeri, PMA, pajak, maka hal ini akan membawa implikasi konflik antara negara dan masyarakat sipil yang tajam, namun kami menolak pendapat yang dapat menunjukkan segera tibanya revolusi sosial, karena masih sedikitnya fakta-fakta yang ada sekarang ini.

## KEPUSTAKAAN

Arif Budiman (ed.), *State and Civil Society*. Victoria, Monash University, 1991. Bagian IV Bab 15, 365-391.

*Far Eastern Economic Review*, 6 April 1989, 34.

*Kompas*, 18 Agustus 1990.

Ian Chalmers, *Indonesia 1990: Democratization and Social Forces*, Southeast Asian Affairs, Singapore, 1991, 107.

*Prisma*, No. 6 Tahun 1988, Pengantar Redaksi.

*Kompas*, 16 Mei 1992.

Afan Gaffar, Amir Santosa (Editor), *Golkar dan Demokratisasi di Indonesia*. PPSK UGM, Yogyakarta, 1993.

David Bourchier, *Pada Masa Liberal Timbul Semacam Anarki: The 1950s in New Order Ideology and Politics*. Draft paper prepared for a Conference Indonesia Democracy 1950s and 1990s. 17-20 December 1992, Monash University.

*Kompas*, 12 Juni 1989.

*Kompas*, 17 Mei 1992.

Ulf Sundhaussen, *Politik Militer Indonesia 1945-1967*. LP3ES, Jakarta 1986.

*Tempo*, 8 April 1991.

*Tempo*, 14 Juni 1991.

Karl D. Jackson, *Political Power and Communication in Indonesia*. California University Press, 1978.

Herbert Feith, *Political Control, Class Formation and Legitimacy in Soeharto's Indonesia*, Kabar Seberang, 1977.

Richard Robison, *Toward a Class Analysis of Indonesia Military Bureaucratic State*, Indonesia, 25 April 1978.

John D. Sullivan, "The Political Economy of Democratization, *The Washington Quarterly*, Spring, 1992, 180.

*Prisma*, No. 6/1988, 555-566.

Martin Carnoy, *State and Political Theory*, Princeton University Press, 1984.

Richard Robison, *Culture, Politics and Economy in the Political History of the New Order Indonesia*, No. 31, 1981.

Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital*. Oxford University Press, Singapore, 1985.

Herbert Reith, *Repressive, Developmentalist Regime in Asia Old Strength, New Vulnerabilities*. Paper Monash University, 1979.

Rex Mortimer, *Indonesia: Growth or Development*, Sidney, 1973.

Syahrir, "Ekonomi Politik Deregulasi". *Prisma*, 8 Agustus 1988, 72.

M. Stephen Weatherford, "Measuring Political Legitimacy," *APSA* 86, no. 1992, 149.

Benedict Anderson, *Gagasan Tentang Kekuasaan dalam Kebudayaan Jawa* dalam Miriam Budiarso, *Aneka Pemikiran Tentang Kuasa dan Wibawa*. PT Sinar Harapan, Jakarta 1984.

*Kompas*, 13 Mei 1992.

Soedjatmoko, *Dimensi Manusia dalam Pembina-*

*ngunan*, LP3ES, Jakarta 1983.

Manuel Kaisepo, "Dari Kepolitan Birokratik ke Korporatisme Negara. Birokrasi dan Politik di Indonesia." *Jurnal Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta 1987.

Donald K. Emmerson, *The Bureaucracy in Political Context Weakness in Strength*. Dalam Jackson, 1978.

*Tempo*, No. 14/6 Juni 1992.

*Prisma*, No. 3/Maret 1991.

# Beberapa Segi Politik Pembangunan Kawasan Timur Indonesia

*Syamsuddin Haris*

## Pendahuluan

TANPA terasa, isu pembangunan yang mempertentangkan Jawa sebagai "pusat" dan luar Jawa sebagai "pinggiran", secara berangsur kini mulai bergeser, digantikan oleh perspektif lain yang lebih bersifat perbandingan pertumbuhan antarwilayah, terutama antara kawasan Barat dan Timur Indonesia. Perkembangan ekonomi yang dialami kawasan yang semula adalah "pinggiran", Sumatera, terutama selama empat Pelita pertama Orde Baru -- sehingga bisa mengimbangi pertumbuhan yang dialami Jawa, merupakan salah satu penyebab terpenting pergeseran isu tersebut. Karena itu tidak heran apabila dalam sewindu terakhir diskusi pembangunan hampir di semua kalangan, pemerintah maupun masyarakat, sangat diwarnai oleh obsesi memajukan Kawasan Timur Indonesia (KTI), yang dianggap amat tertinggal dibandingkan Kawasan Barat Indonesia (KBI).

Tetapi, apa sesungguhnya yang disebut

kawasan Bagian Timur Indonesia dan kawasan Bagian Barat Indonesia yang kini dipopulerkan dengan sebutan KTI dan KBI? Dalam arti lain, apakah istilah-istilah tersebut merupakan konsep ekonomi, politik, kultural, atau justru sebuah konsep geografis? Apakah KTI benar-benar bisa mengejar ketertinggalannya, sehingga dapat mengimbangi percepatan pembangunan KBI? Apakah obsesi tentang KTI itu sungguh-sungguh didukung oleh suatu kebijakan otoritatif, atau sekadar pengakuan simbolik atas "kegagalan" Orde Baru memacu pertumbuhan kawasan tersebut selama Pembangunan Jangka Panjang (PJP) Tahap I? Dan yang tak kalah pentingnya, apakah cukup relevan persoalan keterbelakangan KTI semata-mata didekati dan diselesaikan secara ekonomi?

Tulisan ini tentu saja tidak berpretensi menjawab semua pertanyaan tersebut. Sebagai isu yang relatif baru, pertanyaan-pertanyaan di atas dan sejumlah pertanyaan lain yang bisa didaftarkan lebih panjang lagi, perlu diajukan agar setiap pembicaraan mengenai

KTI benar-benar relevan dan ada gunanya, terutama bagi masyarakat kawasan tersebut. Selain itu, pertanyaan-pertanyaan kritis diperlukan untuk menghindari kesimpulan yang cenderung berulang, "seragam" dan bersifat "klise" mengenai persoalan yang sama dan senada.

Dalam kaitan tersebut, tulisan ini hanya berusaha melihat beberapa ranting persoalan di balik pertanyaan-pertanyaan besar yang diajukan itu. Dengan kata lain, tulisan ini hanya akan meninjau beberapa segi politik, baik yang bersifat menghambat maupun mendukung, kalau ada, obsesi "mengangkat" KTI dalam kedudukan yang lebih seajar dengan kawasan Indonesia di sebelahnya. Karena itu, beberapa segi yang akan menjadi fokus telaahan adalah kualitas kebijakan mengenai KTI, tingkat dukungan dan kesadaran politik masyarakat setempat, serta peluang daerah-daerah di wilayah ini "mengejar" ketertinggalannya dari daerah-daerah lain di Indonesia.

## Perubahan dan Ciri Kebijakan Orde Baru

Pembicaraan tentang pembangunan tentulah tidak bisa dilepaskan dari perbincangan mengenai masyarakat di mana pembangunan tersebut dilakukan. Dalam kaitan ini Rogers, misalnya, membedakan perubahan masyarakat dalam dua tipe, yaitu perubahan yang berasal dari dalam masyarakat itu sendiri, dan perubahan yang bertolak dari luar masyarakat yang bersangkutan.<sup>1</sup> Dua tipe perubahan ini kemudian bisa berkembang menjadi empat subtipe perubahan yang ber-

beda, tergantung dari sifat kemandirian pada tipe perubahan pertama dan intensitas pengaruh luar pada tipe perubahan yang kedua. Menurut Rogers, keempat subtipe itu adalah: (1) perubahan mandiri, yang benar-benar bersumber dari masyarakat; (2) perubahan melalui kontak selektif; (3) perubahan mandiri melalui motivasi; dan (4) perubahan melalui kontak langsung.<sup>2</sup>

Pembangunan nasional yang dilakukan secara berencana sejak tahun 1969, pada dasarnya berusaha merangsang perubahan masyarakat melalui motivasi dan kontak yang bersifat langsung. Motivasi itu misalnya tercermin dari kuatnya ideologisasi pembangunan sejak awal Orde Baru, sehingga setiap pemikiran alternatif yang merupakan persoalan hal itu dianggap sebagai penentang (*dissident*) pemerintah. Sedangkan perubahan melalui kontak langsung diperkenalkan, misalnya, dalam bentuk program-program intensifikasi dan ekstensifikasi, pengenalan bibit baru, pupuk, obat antihama, dan seterusnya. Dalam konteks politik, motivasi dan rangsangan melalui kontak langsung itu begitu intensnya sehingga tidak jarang berubah bentuk menjadi indoktrinasi dan mobilisasi, yang pada akhirnya cenderung mematikan inovasi dan kreativitas masyarakat lokal.

Kecenderungan yang dikemukakan terakhir masih ditambah lagi oleh tiga ciri umum kebijakan pembangunan selama lebih dari 20 tahun terakhir. Pertama, kuatnya kecenderungan kebijakan yang bersifat sentralisasi dalam semua aspek pembangunan, sehingga hampir tidak ada peluang bagi muncul dan berkembangnya kreativitas yang berasal dari bawah, khususnya dalam arti masyarakat di daerah-daerah. Kedua, penerapan kebijakan yang bersifat seragam

<sup>1</sup>Everest M. Rogers, *Modernization Among Peasants* (New York: Holt, Reinhart and Winston Inc., 1969), 3-13.

<sup>2</sup>Ibid., 6.

untuk semua daerah di Indonesia, tanpa memperhatikan perbedaan geografis, demografis, potensi sumber daya dan kondisi obyektif masyarakat itu sendiri. Hampir semua kebijakan pusat mengenai daerah bersifat demikian. *Ketiga*, pendekatan pembangunan yang cenderung sektoral atau departmental, sehingga persoalan-persoalan yang berkaitan dengan ketimpangan antarwilayah "luput" dari perhatian para perencana pembangunan, baik di tingkat lokal maupun nasional.

Ketimpangan antarwilayah, khususnya kawasan Timur dan Barat Indonesia, berhubungan erat dengan tiga ciri umum pendekatan kebijakan yang dikemukakan di atas. Oleh karena itu dalam upaya memacu pertumbuhan wilayah KTI, pertanyaan yang tidak bisa dielakkan adalah, akan adalah kebijakan otoritatif yang sifatnya mendukung obsesi besar tersebut? Sebelum menjawabnya, di bawah ini akan diuraikan terlebih dahulu batasan tentang KTI dan sedikit gambaran mengenai ketimpangan yang dialami wilayah tersebut.

## Identifikasi KTI

Sejak isu pembangunan yang mempersoalkan ketimpangan antarwilayah Indonesia Barat dan Timur muncul di permukaan, berbagai identifikasi tentang KTI atau IBT pernah dikemukakan. Dua di antaranya yang terpenting adalah, *pertama*, pembedaan wilayah pembangunan atas dasar pencapaian perkembangan ekonomi, dan *kedua*, pembedaan yang lebih sederhana, yakni pembagian timur dan barat atas dasar pembelahan waktu yang selama ini berlaku, dengan menganggap daerah-daerah yang termasuk Waktu Indonesia Barat sebagai

KBI dan daerah-daerah Waktu Indonesia Tengah dan Timur sebagai KTI. Pembedaan yang pertama mengelompokkan Jawa (termasuk Madura), Bali, dan Sumatera sebagai daerah-daerah yang secara ekonomi relatif telah berkembang dan karena itu dimasukkan ke dalam wilayah KBI, dan wilayah lain di luar itu sebagai KTI.<sup>3</sup> Sedangkan pembedaan kedua memilah Jawa, Bali, Sumatera dan Kalimantan yang berada pada wilayah Waktu Indonesia Barat sebagai KBI, dan daerah-daerah sisanya, Waktu Indonesia Tengah dan Timur, sebagai KTI.

Identifikasi-identifikasi itu tidak dipakai di sini, karena dua-duanya mengabaikan istilah KTI dan KBI sebagai konsep geografis. Sebab, membiarkan istilah-istilah itu semata-mata sebagai konsep ekonomi, barangkali akan cenderung rancu, karena di wilayah Sumatera yang dikatakan maju pun, sekurang-kurangnya masih terdapat Bengkulu, dan di Kalimantan masih ada Kalimantan Tengah yang relatif tertinggal, tidak hanya dari daerah-daerah sekitarnya, tetapi juga dibandingkan dengan beberapa propinsi di wilayah Indonesia belahan timur. Selain itu, memasukkan Bali dalam kategori KTI, seperti tercermin dalam pembedaan kedua, barangkali akan mengundang lahirnya interpretasi yang cenderung "politis" mengenai KTI. Karena, kecuali Irian Jaya dan Timor Timur yang menjadi bagian dari RI lebih kemudian, keseluruhan daerah yang masuk dalam pemilihan tersebut adalah wilayah bekas Negara Indonesia Timur (NIT) dalam Republik Indonesia Serikat, sehingga seakan-akan keterbelakangan KTI berhubung-

---

<sup>3</sup>Lihat misalnya pemikiran yang berkembang dalam Sarasehan HUT XXV Harian *Kompas* (1989) yang diterbitkan dalam *Menuju Masyarakat Baru Indonesia*, Kata Pengantar Jakob Oetama, Epilog J. Widodo (Jakarta: PT Gramedia, 1990), 85-100.

an dengan "trauma historis" tersebut.

Oleh karena itu, batasan KTI yang dipakai dalam tulisan ini lebih bersifat geografis, yaitu daerah-daerah yang berada di sebelah timur Kalimantan dan Bali.<sup>4</sup> Atau kalau ditarik garis lurus dari utara ke selatan, KTI adalah wilayah Indonesia yang berada di sebelah timur Selat Makassar dan Selat Lombok. Ini berarti bahwa wilayah KTI meliputi sembilan propinsi, yaitu empat propinsi di Sulawesi (Selatan, Tengah, Utara, dan Tenggara), tiga propinsi di Nusa Tenggara (NTB, NTT, dan Timor Timur), serta Maluku dan Irian Jaya. Total luas daerah yang tercakup dalam KTI tersebut adalah 768.629 km<sup>2</sup>, atau sekitar 40% dari keseluruhan luas wilayah Indonesia.<sup>5</sup> Walaupun wilayah KTI mencakup hampir separuh keseluruhan wilayah tanah air, namun sebagian besar terdiri atas laut yang mengelilingi pulau-pulau besar dan kecil yang jumlahnya di atas bilangan ribuan.

Dilihat dari jumlah penduduk, pada tahun 1990 wilayah KTI didiami oleh tidak kurang dari 20,034 juta jiwa penduduk, yang berarti merupakan 11,17% dari keseluruhan penduduk Indonesia periode yang sama. Kendati berpenduduk relatif sedikit dibandingkan wilayah KBI, keseluruhan wilayah KTI memiliki tingkat pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi, yakni 2,52% per tahun selama periode tahun 1980-1990, padahal secara nasional tingkat pertumbuhan pada periode yang sama hanya 1,97%.<sup>6</sup>

<sup>4</sup>Bandingkan Iwan J. Azis, "Pembangunan Daerah: Pemerataan antara IBT-IBB dan Antar Daerah", dalam *Analisis CSIS*, no. 3, Mei-Juni 1990, 234-251.

<sup>5</sup>Lihat *Statistik Indonesia: Statistical Pocketbook of Indonesia 1990* (Jakarta: Biro Pusat Statistik, 1991), 3.

<sup>6</sup>Ibid., 23, Tabel 3.1.1.

Secara kultural, KTI merupakan kawasan yang amat majemuk dan heterogen, jauh melebihi kawasan Indonesia di sebelahnya. Hal ini tercermin dari keragaman bahasa yang dipakai oleh masyarakat di kawasan tersebut. Jika di wilayah KBI hanya terdapat empat kelompok bahasa utama, Sumatera, Jawa, Dayak, dan Bali-Sasak<sup>7</sup> beserta 27 subkelompok, maka di KTI dapat ditemui tidak kurang dari 13 kelompok bahasa utama berikut 72 subkelompok yang lebih kecil.<sup>8</sup> Apabila sub-subkelompok bahasa ini menunjuk atau mewakili suatu etnis tertentu, maka data tersebut merupakan gambaran paling jelas betapa beragamnya masyarakat yang ada di wilayah KTI. Keragaman tersebut akan lebih nyata lagi apabila perbedaan bahasa pada tingkat *dialek* ikut diperhitungkan. Di Timor Timur saja misalnya, ditemukan tidak kurang dari 15 sampai 19 bahasa lokal,<sup>9</sup> padahal wilayah tersebut hanya seperdua dari Pulau Timor yang relatif kecil. Atau dengan contoh lain, masyarakat Minahasa yang mendiami sepotong kecil wilayah utara Sulawesi seluas sekitar 5.273 km<sup>2</sup>, memiliki paling tidak delapan bahasa dengan dialek yang berbeda: Tonsea, Tom-

<sup>7</sup>Yang menarik, NTB yang terdiri dari dua pulau utama, Lombok dan Sumbawa, serta tiga etnis utama, Sasak, Sumbawa, dan Bima, justru terpecah atas dua kelompok bahasa utama. Sasak di Lombok dan Sumbawa di sebagian Pulau Sumbawa masuk ke dalam kelompok bahasa Bali-Sasak, sedangkan Bima di sebagian Sumbawa yang lain menjadi bagian kelompok bahasa Bima-Sumba. Lihat Hildred Geertz, *Aneka Budaya dan Komunitas di Indonesia* (Jakarta: Pulsar, 1981), 113-116.

<sup>8</sup>Ibid.

<sup>9</sup>Tentang bahasa di Timor, lihat terutama, EKM Masinambouw, "Bahasa-bahasa di Timor Timur", dalam *Berita Antropologi*, no. 36, Januari-Maret 1980, 68-81. Lihat juga, "Dili", dalam *Penelitian Wawasan Kebangsaan Indonesia (Tataran Masyarakat)* (Jakarta: Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, 1993), 80-96.

bulu, Tontemboan, Toulour, Tonsawang atau Tonsini, Ratahan, Ponosakan, dan Bantik.<sup>10</sup>

Keadaan geografis wilayah KTI seperti dikemukakan di atas tampaknya memang tidak menguntungkan dari sudut ekonomi, karena jarak wilayah ini, baik dengan Jakarta maupun dengan "pusat" lain, yakni lalu lintas perdagangan internasional seperti Selat Malaka dan Singapura, relatif jauh. Di samping itu persebaran daerah yang sangat tidak merata yang mengakibatkan terpencar-pencarnya areal pemukiman penduduk, merupakan persoalan lain yang dihadapi kawasan ini.

## Gambaran Ketimpangan

Keterbelakangan KTI sebagian bersumber dari struktur perekonomian wilayah ini yang masih amat tergantung dari sektor pertanian. Hampir 90% penduduk wilayah ini bekerja di sektor pertanian dengan tingkat produktivitas amat rendah. Transformasi dari sektor pertanian ke sektor industri yang berlangsung dengan pesat di kawasan barat Indonesia, hampir tidak terlihat di KTI. Bukan hanya itu, prasarana dasar dan standar yang diperlukan untuk membangun industri seperti jalan, saluran telepon, listrik, pelabuhan, dan tenaga kerja relatif sulit ditemukan secara lengkap di wilayah KTI.<sup>11</sup>

Akibat situasi seperti di atas, selama periode tahun 1967-1990 (sampai Juni) jumlah investasi yang mengalir ke sembilan daerah di wilayah KTI, baik melalui PMDN maupun PMA, masing-masing hanya sekitar 6,3% dan 4,3% dari total investasi nasional.<sup>12</sup> Seperti dapat dilihat dalam Tabel 1 di bawah ini, hanya Irian Jaya, Maluku dan Sulawesi Selatan yang memiliki total perstujuan investasi PMDN sedikit di atas 1%, sementara propinsi-propinsi lain berada di bawahnya. Sementara itu untuk investasi PMA, kecuali Sulawesi Selatan (4,0%) dan Irian Jaya (3,1%), semua propinsi lain di wilayah KTI masing-masing hanya memiliki total investasi di bawah 1%.

Ini berarti bahwa selama periode yang sama, sekitar 93,7% investasi PMDN dan 94,7% PMA mengalir ke wilayah KBI, dengan konsentrasi terbesar di Jawa Barat dan DKI Jakarta. Kesenjangan ini lebih dipertajam oleh sifat investasi yang dilaksanakan di wilayah KTI yang berorientasi pada bahan baku dan cenderung bersifat *enclave*. Akibatnya, industri di wilayah KTI relatif tidak mempunyai dampak yang cukup berarti dalam pembangunan daerah di sekitarnya, khususnya dalam peningkatan penghasilan dan kesejahteraan penduduk.<sup>13</sup> Implikasi lebih jauh dari kenyataan seperti ini adalah rendahnya tingkat pendapatan riil per kapita, yang diperkirakan hanya sekitar separuh dari pendapatan per kapita di wilayah KBI.<sup>14</sup>

<sup>10</sup>Lihat N.S. Kalangie, "Kebudayaan Minahasa", dalam Koentjaraningrat, ed., *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia* (Jakarta: Djambatan, 1975), 143-164. Secara kultural, Hildred Geertz memasukkan bahasa-bahasa Minahasa tersebut ke dalam kelompok bahasa Filipina, yang berbeda dengan kelompok-kelompok bahasa di Sulawesi lainnya. Lihat Geertz, *Aneka Budaya*, 114-118.

<sup>11</sup>*Menuju Masyarakat*, 87-89.

<sup>12</sup>Lihat T. Dzulkarnain Amin, "Tinjauan Atas Kebijakan Anggaran Negara di Indonesia Selama Periode Orde Baru", dalam Amir Santoso dan M. Riza Sihbusi, *Politik, Kebijakan dan Pembangunan* (Jakarta: Dian Lestari Grafika, 1993), 152-153.

<sup>13</sup>*Menuju Masyarakat*, 87.

<sup>14</sup>Perkiraaan ini dengan memperhitungkan Kalimantan sebagai bagian dari KTI. Lihat, ibid.

Tabel 1

**RANKING PERSETUJUAN PMDN DAN PMA  
1967-1990 DI KTI**

PMDN		PMA	
Propinsi	%	Propinsi	%
1. Irian Jaya	1,5	1. Sulawesi Selatan	4,0
2. Maluku	1,2	2. Irian Jaya	3,1
3. Sulawesi Selatan	1,1	3. Sulawesi Utara	0,6
4. Sulawesi Utara	0,9	4. Maluku	0,3
5. Sulawesi Tengah	0,6	5. Sulawesi Tenggara	0,1
6. Sulawesi Tenggara	0,5	6. Sulawesi Tengah	0,1
7. NTB	0,3	7. NTT	0,1
8. NTT	0,2	8. NTB	0,0
9. Timor Timur	0,01	9. Timor Timur	0,0

Sumber: *Infobank XIII*, Agustus 1990, sebagaimana dikutip T. Dzulkarnain Amin, "Tinjauan Atas Kebijakan", 52-53.

Ketimpangan yang dialami wilayah KTI ini makin diperparah oleh pendekatan pembangunan yang sangat bersifat sektoral. Sekitar 90% dana pembangunan disalurkan melalui sektor-sektor yang terlembaga melalui departemen-departemen teknis. Persoalannya adalah bahwa bagi daerah-daerah yang penduduknya jarang seperti wilayah KTI, alokasi yang diterima dari proyek sektoral cenderung lebih sedikit dibandingkan daerah-daerah di KBI yang padat penduduknya, karena perhitungannya yang masih didasarkan atas tingkat kepadatan penduduk daerah yang bersangkutan.<sup>15</sup> Walaupun daerah-daerah penerima alokasi proyek sektoral kecil memperoleh tambahan dana melalui subsidi silang yang relatif besar, namun secara absolut tetap lebih "menguntungkan" bagi daerah-daerah berpenduduk

padat.

Pada saat yang sama, daerah-daerah di wilayah KTI relatif tidak memiliki potensi yang cukup untuk meningkatkan perolehan Pendapatan Asli Daerah (PAD) mereka. Lima dari sembilan propinsi di KTI, yaitu Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Maluku, Irian Jaya, dan Timor Timur, pada tahun 1987/1988 misalnya, hanya mampu menyumbang PAD masing-masing kurang dari 10% terhadap APBD (lihat Tabel 1). Padahal pada periode yang sama propinsi di KBI, hanya Kalteng, yang memiliki proporsi PAD kurang dari 11%. Hanya Sulawesi Selatan dan Utara yang memiliki proporsi PAD terhadap APBD relatif lumayan, yakni masing-masing 16,57% dan 13,87%. Sementara itu NTB dan NTT mempunyai proporsi PAD terhadap APBD yang relatif "lumayan" (dibandingkan lima propinsi KTI lainnya), yaitu masing-masing 10,49% dan 11,90%.

<sup>15</sup>T. Dzulkarnain Amin, "Tinjauan Atas Kebijakan", 146.

Tabel 2

## PROPORSI PAD KBI DAN KTI TERHADAP APBD

Wilayah KBI		Wilayah KTI	
Propinsi	%	Propinsi	%
1. DI Aceh	11,95	19. Sulut	13,87
2. Sumut	21,40	20. Sulteng	8,09
3. Sumbar	17,84	21. Sulsel	16,57
4. Riau	15,36	22. Sultra	7,40
5. Jambi	13,34	23. NTB	10,49
6. Sumsel	15,48	24. NTT	11,90
7. Bengkulu	15,22	25. Maluku	9,19
8. Lampung	16,15	26. Irian Jaya	4,49
9. DKI Jakarta	63,92		
10. Jabar	21,00		
11. Jateng	19,33		
12. DI Yogyakarta	16,29		
13. Jatim	22,25		
14. Kalbar	13,06		
15. Kalteng	5,50		
16. Kalsel	13,18		
17. Kaltim	18,80		
18. Bali	24,76		

Sumber: T. Dzulkarnain Amin, "Tinjauan Atas Kebijakan", 147-148.

Data dalam tabel tersebut memperlihatkan betapa lemahnya kemampuan sebagian besar propinsi di wilayah KTI, sehingga sulit bagi mereka memperbaiki posisi perekonomiannya tanpa dukungan kebijakan yang lebih "adil" bagi daerah-daerah tersebut.

Sementara itu Produk Domestik Regional Bruto kesembilan daerah di wilayah KTI hanya berjumlah Rp9.855,3 miliar atau sekitar 8,5% dari total PDRB 27 propinsi periode yang sama.<sup>16</sup> Kecuali Sulawesi Utara, Se-

latan, dan Maluku, keenam propinsi lain masih memiliki jumlah PDRB di bawah Rp1 trilyun.

### Obsesi Tanpa Kebijakan Politik

Gambaran kasar mengenai KTI seperti tercermin di atas paling tidak memperlihatkan betapa tidak relevannya memperlakukan bagian-bagian Indonesia yang amat berbeda-beda itu secara "seragam" atau sekurang-kurangnya sama dengan kawasan tanah air di sebelahnya. Karena bagaimana pun setiap daerah memiliki kekhasan, kebutuhan, dan kondisi obyektif yang berbeda dengan daerah-daerah lainnya. Sebagai con-

<sup>16</sup>Data 1988 ini adalah PDRB atas dasar harga yang berlaku tanpa Migas. Dikutip dari Menteri Keuangan, *Kebijaksanaan Keuangan Negara*, Penataran Penyelegaraan Pemerintah di Daerah, Kerjasama LAN, Kantor Menpan, dan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, tanpa tahun, 119, Tabel 76.

toh kecil barangkali, prioritas pembangunan Maluku yang bersifat kepulauan tentulah tidak sama, atau sekurang-kurangnya berbeda dengan prioritas Kalimantan Tengah yang seluruhnya berupa daratan.

Ini berarti bahwa untuk memperbaiki ketimpangan di wilayah KTI diperlukan kebijakan yang tidak hanya berbeda dengan yang berlaku selama ini, melainkan juga memiliki kekuatan hukum tetap sehingga mengikat para perencana maupun pelaksana pembangunan. Akan tetapi, sejauh ini tak pernah ada kebijakan yang bersifat mendukung obsesi memacu pertumbuhan KTI sehingga bisa mengimbangi perkembangan ekonomi wilayah Indonesia di sebelahnya. Dengan kata lain, keinginan untuk memajukan wilayah KTI sesungguhnya masih bera da pada tingkat "himbauan" kepada semua pihak, terutama investor swasta, agar ikut memberikan perhatian khusus kepada wilayah KTI. Di bawah ini dikutipkan beberapa contoh obsesi memajukan KTI yang dituang kan dalam GBHN 1993, yang sebenarnya lebih bersifat "himbauan" tersebut:<sup>17</sup>

Pembangunan industri dikembangkan secara bertahap dan terpadu ... melalui penciptaan iklim yang lebih merangsang bagi penanaman modal dan penyebaran pembangunan industri di berbagai daerah terutama di kawasan timur Indonesia sesuai dengan potensi masing-masing dan sesuai dengan pola tata ruang nasional.

Pengembangan transportasi laut harus mampu menggerakkan pembangunan nasional dan pembangunan daerah, khususnya di kawasan timur Indonesia, dengan mengutamakan keteraturan kunjungan kapal yang dapat menggairahkan tumbuhnya pandangan dan kegiatan pembangunan umumnya.

Pengusahaan potensi kelautan menjadi berbagai kegiatan ekonomi perlu dipacu melalui peningkatan investasi, khususnya di kawasan timur Indonesia ...

Apa yang hendak dikemukakan di sini adalah bahwa pergeseran isu pembangunan yang tengah berlangsung dewasa ini benar-benar hanya terjadi pada tingkat "isu". Artinya, dari segi keinginan barangkali tidak ada yang bisa membantah betapa pentingnya memacu pertumbuhan ekonomi wilayah KTI yang tertinggal, namun sayangnya obsesi itu tampaknya belum didukung oleh suatu kebijakan otoritatif. Sejak dipopulerkan pada paruh kedua tahun 1980-an, obsesi tentang peningkatan pembangunan wilayah KTI hanya sampai pada tingkat *cita-cita*. Dengan kata lain, keinginan dan obsesi tersebut hanya tertuang dalam bentuk kerangka kebijakan yang bersifat umum, yaitu GBHN. Padahal, suatu kebijakan baru memiliki kekuatan otoritatif, kalau sudah dijabarkan dalam bentuk undang-undang dan peraturan pelaksanaan di bawahnya.

Tidak adanya kebijakan yang bersifat mengikat ini bagaimanapun tidak akan bisa menjamin berlangsungnya, misalnya, investasi yang lebih meningkat di wilayah KTI. Kurang memadainya prasarana pendukung seperti jalan, listrik, telepon, dan tenaga kerja, sehingga biaya investasi bisa berlipat ganda, mengakibatkan rendahnya minat investor menanamkan modalnya di wilayah ini. Karena itu tidak heran jika yang banyak bermunculan di Irian Jaya dan Timor Timur misalnya adalah "PT Akan", yakni perusahaan-perusahaan yang dijanjikan akan didirikan di daerah itu, namun tidak pernah benar-benar terwujud dalam kenyataan. Artinya, setiap pengusaha yang berkunjung ke sana berjanji kepada aparat dan masyarakat setempat untuk menanamkan investasinya namun tidak pernah kembali-kembali.<sup>18</sup> Ke-

<sup>17</sup>Lihat GBHN 1993 (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), 53-74. Penebalan dari penulis.

<sup>18</sup>Lihat mengenai hal ini dalam "Dili", "Sorong", dan "Jayapura", dalam *Penelitian Wawasan Kebangsaan*, 80-165.

nyataan seperti ini hampir pasti akan dialami oleh daerah-daerah lain di KTI, apabila tidak ada dukungan kebijakan di balik obsesi besar memacu perkembangan wilayah KTI.

## Kesadaran Politik Masyarakat

Di luar soal rendahnya kemauan politik pemerintah memacu perkembangan KTI, kendala bagi perubahan tampaknya juga berasal dari masyarakat sendiri. Secara umum posisi tawar-menawar masyarakat relatif lebih rendah dari umumnya daerah-daerah lain di wilayah KBI. Dua dari sejumlah indikator yang bisa dipakai dalam hubungan ini adalah, *pertama*, besarnya dukungan mereka terhadap kebijakan politik pemerintah, dan *kedua*, sekaligus sebagai akibatnya, relatif lemahnya kedudukan organisasi-organisasi masyarakat, termasuk partai politik nonpemerintah, PPP dan PDI.<sup>19</sup>

Kecenderungan yang dikemukakan itu paling tidak tercermin dari kenyataan bahwa tak satu pun daerah pemilihan di wilayah KTI dalam dua pemilu terakhir (1987 dan 1992) yang bersifat kompetitif, dalam arti *ada* persaingan ketiga OPP: Golkar, PPP, dan PDI. Padahal untuk periode yang sama, di wilayah KBI terdapat empat dan lima daerah pemilihan yang "cukup kompetitif" serta satu dan tiga daerah pemilihan yang "sangat kompetitif" dalam persaingan ketiga OPP dalam dua pemilu yang sama.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Sekali lagi ini adalah dalam konteks perbandingan dengan wilayah KBI.

<sup>20</sup> Lihat Riswandha Imawan, "Dinamika Pemilih dalam Pemilu 1992", makalah Seminar Membaca Hasil Pemilihan Umum 1992, CSIS, Jakarta, 9 Juli 1992, 21. Istilah-istilah yang digunakan Riswandha, adalah "tidak kompetitif", "kompetitif sedang", dan "kompetitif tinggi".

Data ini bukan hanya menggambarkan dengan jelas betapa lemahnya kedudukan kedua partai, PPP dan PDI, dalam berhadapan dengan Golkar. Yang lebih penting dari itu barangkali adalah bahwa data tersebut memperlihatkan juga betapa rendahnya keinginan dan kesadaran masyarakat untuk mengubah serta memperbaiki kehidupan mereka secara politik. Walaupun demikian interpretasi lain bisa juga diberikan terhadap data yang sama, misalnya saja, untuk menggambarkan begitu kuatnya mobilisasi dilakukan terhadap masyarakat sipil, sehingga hampir tidak ada peluang bagi mereka untuk menciptakan alternatif-alternatif selain yang ditawarkan birokrasi pemerintah.

Kedudukan OPP nonpemerintah dalam dua pemilu terakhir bisa dipakai untuk melihat rendahnya keinginan masyarakat untuk menciptakan alternatif, sekurang-kurangnya dalam bentuk pilihan OPP yang berbeda (dengan kecenderungan umum) dalam pemilu.

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 3 di atas, perolehan suara PPP dan PDI pada Pemilu 1987 dan 1992 di wilayah KTI rata-rata di bawah perolehan suara dua partai itu secara nasional. Pada pemilu 1987 dan 1992 PPP secara nasional memperoleh suara rata-rata 15,96% dan 17%, sedangkan PDI pada periode yang sama memperoleh 10,87% dan 14,89%. Sementara perolehan suara Golkar rata-rata di atas perolehannya secara nasional, yaitu masing-masing 73,17% (1987) dan 68,11% (1992).

Kemampuan masyarakat mengaktualisasikan diri secara politik bisa pula dilihat dari intensitas keterlibatan mereka dalam lembaga-lembaga perwakilan selaku perumus kebijakan. Dalam kaitan ini salah satu indikator yang penting adalah sejauh mana akses ma-

Tabel 3

**PEROLEHAN SUARA TIGA OPP DALAM PEMILU 1987-1992 DI KTI**  
 (dalam %)

Propinsi	PPP		GOLKAR		PDI	
	1987	1992	1987	1992	1987	1992
Sulawesi Utara	5,41	4,48	87,49	88,23	7,10	7,29
Sulawesi Tengah	11,95	10,96	83,12	80,77	4,93	8,27
Sulawesi Tenggara	1,99	1,84	97,15	94,35	0,86	3,81
Sulawesi Selatan	8,87	7,71	90,01	89,77	1,12	2,52
NTB	11,88	11,55	82,56	78,50	5,56	10,45
NTT	1,31	1,84	94,74	91,21	3,95	6,95
Timtim	0,37	1,43	93,68	82,86	5,59	15,95
Maluku	13,28	16,02	81,48	73,86	5,24	10,12
Irian Jaya	2,74	2,39	92,95	86,61	4,31	10,46
Rata-rata	6,42	6,47	89,24	85,10	4,29	8,42

Sumber: Diolah dari Riswandha Imawan, "Dinamika Pemilih dalam Pemilu 1992", makalah Seminar Membaca Hasil Pemilihan Umum 1992, Jakarta, CSIS, 9 Juli 1992, 17-19.

syarakat daerah dalam keanggotaan lembaga legislatif, khususnya di DPR. Dilihat dari sudut pandang ini, seperti tercermin dalam Tabel 3, peluang masyarakat di wilayah KTI untuk ambil bagian dalam proses perumusan kebijakan di DPR tampaknya masih amat terbatas, dan bahkan lebih rendah daripada tingkat kesertaan wakil-wakil daerah secara nasional.

Tabel 4 di atas memperlihatkan bahwa hanya 32,9% "calon jadi"<sup>21</sup> Pemilu 1992

<sup>21</sup> "Calon Jadi" adalah calon-calon anggota DPR yang nomor urutnya diperkirakan akan memperoleh kursi dalam pemilu yang bersangkutan, dengan asumsi bahwa perolehan kursi OPP di masing-masing daerah pemilihan tidak berubah, atau sama dengan hasil pemilu lima tahun sebelumnya.

yang berasal dari wilayah KTI sendiri, sementara selebihnya, 67,1% berdomisili di Jakarta. Ini merupakan "kemunduran" dari tingkat kesertaan calon anggota DPR asal daerah KTI dalam Pemilu 1987 yang masih sekitar 40,3%. Dibandingkan tingkat kesertaan calon-calon anggota DPR asal daerah secara nasional, yang mencapai 47,6% (1987) dan 43,6% (1992), maka akses wakil-wakil rakyat asal KTI tampaknya lebih rendah. Angka-angka ini bagaimanapun menggambarkan "ketidakberdayaan" masyarakat wilayah KTI secara politik, sehingga posisi tawar-menawar mereka dalam perumusan kebijakan pun relatif rendah pula.

Apa yang ingin dikemukakan dari uraian pada bagian ini adalah bahwa kendati partisipasi masyarakat relatif tinggi dalam poli-

tik, khususnya pemilu,<sup>22</sup> namun hal itu belum diikuti oleh penilaian yang kritis terhadap sistem yang berlaku. Hal ini tercermin terutama dari rendahnya tingkat kompetisi di antara ketiga OPP, sehingga secara riil tidak berlangsung kompetisi politik di dalamnya. Kenyataan ini tentulah merupakan gambaran lain dari kuatnya sentralisasi kebijakan, termasuk kebijakan pemenangan Golkar dalam pemilu di kawasan ini.

Tabel 4

**ASAL DOMISILI "CALON JADI"  
PEMILU 1987 DAN 1992**  
(dalam %)

Pemilu	Asal Calon	Nasional*	KTI
1987	Jakarta	52,4	59,7
	Daerah	47,6	40,3
1992	Jakarta	56,4	67,1
	Daerah	43,6	32,9

\*Kecuali daerah pemilihan Jakarta yang semuanya dari Jakarta.

Sumber: Diolah dan dihitung dari Daftar Calon Tetap Anggota DPR Pemilu 1987 yang termuat dalam *Berita Negara Republik Indonesia*, no. 23, Maret 1987; dan Daftar Calon Sementara Anggota DPR Pemilu 1992 yang dimuat *Kompas*, 21-28 Januari 1992.

Namun di atas segalanya, data yang tercermin dalam dua tabel terakhir memperlihatkan relatif rendahnya tingkat kesadaran masyarakat untuk menjadikan diri mereka sebagai sumber perubahan. Padahal, tanpa kesadaran politik yang memadai dari masya-

rakat di wilayah KTI sendiri, sulit bagi kawasan ini mengejar ketertinggalannya dari kawasan Indonesia di sebelah barat.

## Peluang Bagi Perubahan

Melalui uraian di atas terlihat bahwa kendala yang dihadapi wilayah KTI dari segi politik bukan hanya belum adanya suatu kebijakan otoritatif yang bersifat mendukung upaya memperbaiki ketimpangan, melainkan juga masih rendahnya tingkat kesadaran masyarakat untuk memperbarui kehidupan mereka. Tanpa kesadaran politik masyarakat sendiri akan perlunya perubahan bagi mereka, mungkin sulit untuk daerah-daerah di kawasan ini memperbaiki tingkat pertumbuhan ekonominya. Tetapi mungkinkah kesadaran muncul dengan sendirinya di dalam situasi masyarakat sudah "terlanjur" menganggap bahwa tidak ada sumber perubahan lain kecuali pemerintah?

Oleh karena itu, dari sudut pemerintah barangkali sudah waktunya, kalau bukan semakin terlambat, untuk mengimplementasikan cita-cita dan obsesi memperbaiki ketimpangan KTI dalam bentuk kebijakan otoritatif yang bersifat operasional. Idealnya kebijakan yang diperlukan itu tentunya adalah pada tingkat undang-undang, yang "memaksa" para investor menanamkan modalnya di wilayah KTI berdasarkan persentase yang dianggap layak oleh pemerintah. Atau dalam bentuk lain pemerintah barangkali bisa menciptakan semacam inpres baru, seperti inpres desa miskin atau terkebelakang seperti yang kini tengah dirumuskan oleh Bappenas.

Tanpa upaya semacam ini mungkin obsesi tersebut lama-kelamaan akan berubah

<sup>22</sup>Tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu terakhir sekitar 97%, sedikit di atas tingkat partisipasi politik masyarakat secara nasional yang berkisar pada 95%.

menjadi slogan, yang pada hakikatnya tidak menguntungkan bagi popularitas dan legitimasi yang diperlukan pemerintah sendiri. Dari segi perkembangan makro ekonomi, perubahan kebijakan dalam investasi ataupun pemberian proteksi khusus bagi setiap investasi di KTI memang bisa berdampak pada merosotnya tingkat pertumbuhan. Tetapi resiko itu tentunya tidak perlu dihindari, apabila pemerintah selaku perencana sekaligus pelaksana pembangunan sungguh-sungguh memiliki komitmen untuk memperbaiki ketimpangan wilayah KTI.

Dari segi pendekatan kebijakan, barangkali sudah waktunya kebijakan-kebijakan yang cenderung "seragam", sektoral, dan tersentralisasi dipikirkan kembali, mengingat perbedaan-perbedaan geografis, demografis, kebutuhan, dan sumber daya antar-wilayah yang cukup tajam dan bervariasi. Selain itu, ketiga pola kebijakan tersebut cenderung "menutup mata" terhadap munculnya kesenjangan atau ketimpangan pembangunan antara daerah yang satu dengan

yang lainnya, sehingga seakan-akan tidak ada keterkaitan antara kemajuan daerah yang satu dan keterbelakangan daerah yang lainnya. Ketimpangan antara wilayah barat dan timur Indonesia seperti dilukiskan sebelumnya, sebenarnya merupakan *by product* tiga pola kebijakan yang dikemukakan itu. Karena itu obsesi memacu pertumbuhan wilayah KTI dengan mengabaikan pemikiran alternatif seperti ini barangkali cenderung akan sia-sia belaka.

Di sisi lain, kebijakan yang bersifat mengikat diperlukan dalam rangka merangsang tumbuhnya kesadaran dan kemampuan tawar-menawar masyarakat, sehingga mereka tidak sekadar menjadi "obyek" obsesi yang tidak jelas dampak maupun hasilnya. Tanpa kesungguhan seperti itu, berbagai ajakan membangun KTI baik melalui GBHN, pidato-pidato pejabat negara tertinggi sampai terendah maupun melalui berbagai seminar, mungkin akan hilang lenyap begitu saja tanpa sedikit pun ada manfaatnya bagi masyarakat di kawasan ini.

# Masalah Monopoli di Indonesia

*Sudarsono Hardjosoekarto*

**K**ALAU membahas masalah monopoli dan sejawatnya kartel berdasarkan teori ekonomi neoklasik, maka arah pembahasan, prediksi implikasi sosio ekonomik, serta implikasi kebijakannya sudah jelas dapat diduga sebelumnya. Terutama karena berbagai literatur teori ekonomi neoklasik memberikan eksplanasi yang pada dasarnya seragam. Kendatipun teori ekonomi neoklasik juga sudah memberikan kemungkinan jalan keluar untuk mengatasi sisi buruk monopoli, pertanyaannya adalah mengapa monopoli dan kartel masih saja menjadi fenomena yang hidup dan aktual, bukan saja di negara yang sistem ekonomi pasarnya belum berjalan relatif "baik" tetapi juga di negara-negara yang kini menjadi "panutan" sistem ekonomi pasar, seperti Jepang.

Tidak sedikit pengamat yang cenderung mengatakan bahwa UU anti-monopoli (*hidokusen ho*) Jepang sebagian besar di antaranya tinggal menjadi "pajangan" dalam rak buku. Ini terutama didasarkan oleh fakta bahwa kendati ekonom, pengambil ke-

bijakan ekonomi serta membuat UU (*Diet*) Jepang sadar akan sisi-sisi buruk monopoli, kemudian menangkalnya dengan UU Anti-Monopoli, tetapi pada saat yang sama mereka "mentolerir" tumbuhnya praktik monopoli. Bahkan "ironisnya", atau justru untungnya, secara bersamaan dengan berlakunya UU Anti-Monopoli, Jepang juga memberlakukan UU yang pada dasarnya Anti UU Anti-Monopoli. Dalam UU Koperasi Pertanian Jepang (*Nogyo Kyodo Kumiai Ho*) terdapat pasal tentang ketidakberlakuan pasal-pasal dalam UU Anti-Monopoli dalam bisnis-bisnis komoditi pertanian yang dijalankan oleh jaringan bisnis Koperasi Pertanian (*Nokyō*). Bahkan beberapa tahun setelah perang, melalui UU tersendiri, bisnis komoditi beras sepenuhnya dilarang dilakukan oleh selain jaringan Koperasi Pertanian Jepang.

Kendatipun sulit dikatakan bahwa sistem ekonomi dan demokrasi ekonomi Jepang menjadi "luar biasa" seperti sekarang ini semata-mata berkat adanya semangat UU Anti-Monopoli sekaligus semangat UU Anti

UU Anti-Monopoli sebagaimana diilustrasikan di atas, tetapi tidak tertutup adanya pelajaran menarik atas sumbangan berbagai keadaan paradoks tersebut dalam memperlancar bekerjanya mesin ekonomi.

Keadaan seperti ini dapat dikatakan sebagai paradoks terutama bila dilihat dari kaca mata teori ekonomi neoklasik. Sebaliknya dapat juga dikatakan sebagai sekadar "kegagalan" atau "keterbatasan" ekonomi neoklasik menjelaskan fenomena monopoli dalam masyarakat. Kegagalan serupa juga dihadapi oleh ekonomi neoklasik dalam menjelaskan fenomena *insider trading*. Kendatipun praktek *insider trading* dikategorikan sebagai *wrongful, unfair*, bahkan *immoral*, kenyataannya masih dipraktekkan juga oleh para *traders* sekalipun di negara-negara yang adidaya dalam mekanisme pasar dan demokrasi. Perangkat hukum Amerika pun seolah tak berdaya menghadapi praktek *insider trading* tersebut.<sup>1</sup>

Paradoks ekonomi neoklasik dalam menjelaskan bisnis komoditi pertanian Jepang masih berlanjut sampai dasawarsa 1990-an, saat mana hampir sebagian besar bisnis komoditi pertanian dikuasai (dimonopoli) oleh jaringan usaha Koperasi Pertanian (*Nokyō*). Dalam situasi seperti ini, ekonomi neoklasik mencari jalan keluar dari paradoks melalui penjelasan adanya praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh petani dengan menggunakan kekuatan organisasi *Nokyō* yang sudah melebar di bidang politik dengan menggalang "kolusi" dengan para politisi terutama di LDP dan politisi-politisi dari partai lain yang mendukung kepentingan petani dan bi-

rokrat terutama di Departemen Pertanian, Perikanan dan Kehutanan (*Norinsuisansho*).<sup>2</sup>

Pertanyaannya adalah apakah ada perbedaan antara praktek *rent seeking* yang dilakukan oleh konglomerat dengan yang dilakukan oleh petani? Dari kacamata ekonomi neoklasik tentu tidak ada bedanya. Tetapi dari kacamata ekonomi politik, kalau tidak dibedakan, tentu menjadi pertanyaan besar.

Pada level inilah dapat dibayangkan analisis ekonomi neoklasik mengalami "kemandegan". Dikatakan "mandeg", oleh karena bila tetap bersikukuh dengan argumen efisiensi, analisis ekonomi neoklasik tidak akan mentolerir adanya distorsi dalam bentuk apapun sekalipun itu untuk kepentingan kelompok masyarakat dalam jumlah banyak yang mengelola manajemen usahanya ber-skala kecil-kecil yaitu petani.

Di antara kemandegan analisis itu adalah tiadanya perangkat yang jelas dalam memasukkan unsur *power* dalam kerangka analisis ekonomi neoklasik. *Power* seringkali dianggap *given* dan netral di dalam analisis ekonomi neoklasik. Lebih repot lagi adalah adanya anggapan bahwa *power* telah terdistribusi secara merata di dalam masyarakat, dan tidak pernah bergerak ke arah keadaan semakin tidak meratanya distribusi *power* di antara kelompok-kelompok masyarakat. Dengan perlakuan atas *power* seperti ini, analisis ekonomi neoklasik memang dapat dengan cemerlang bertahan pada argumen-argumen efisiensi, termasuk di dalamnya dalam memandang dan mempertahankan argumen tentang monopolii.

<sup>1</sup>Franklin H. Easterbrook (1985). "Insider Trading as an Agency Problem" in Pratt and Zekahuser (ed.), "Principals and Agents: The Structure of Business". Harvard Business School Press.

<sup>2</sup>Lihat di antaranya Hara (1987), "Kindai Nihon Nogyō Hatten to Gendai Ajia Shokoku e no Kanren-sai", Ajia Jinko Kyokai.

Tetapi kenyataan sejarah, terutama di Asia Timur, menunjukkan adanya fenomena yang seragam yaitu evolusi dari *exploitative agricultural policy* ke arah *protective agricultural policy*. Sulit sekali dibayangkan perubahan semacam ini tanpa diikuti atau dibarengi dengan pergeseran (terutama menguatnya) *power* di tangan petani baik secara individual (*stabilitas farm management*) maupun secara berkelompok dalam bisnis maupun *collective action* dalam politik.

Di antara manifestasi menguatnya *power* petani ini adalah dinamika penetapan harga-harga komoditi pertanian. Argumen efisiensi ekonomi neoklasik jelas akan memandang terbentuknya harga keseimbangan (*equilibrium price*) semata-mata dari pergerakan *supply and demand* tanpa adanya campur tangan *power* sama sekali. Tetapi, kenyataan terdapat harga keseimbangan yang terjadi dalam kurun waktu yang lama yang tidak semata-mata karena dinamika *supply and demand*, lebih banyak justru karena adanya campur tangan *power* di dalamnya. Tidak sedikit yang memandang bahwa terbentuknya harga beras dan berbagai komoditi pertanian yang menguntungkan petani Jepang sebagian besar di antaranya karena *power* petani yang semakin besar. *Protective agricultural policy* di antaranya terutama karena sistem ekonomi politik (Jepang) telah memungkinkan adanya diskusi bebas dan jujur, arus informasi terbuka, dan tumbuhnya jalur-jalur keputusan yang sedapat mungkin mencerminkan semua kepentingan dan pertimbangan. Pada tingkat ini, "harga keseimbangan neoklasik" seakan kehilangan makna sebagai satu-satunya nilai sosial. Yang penting justru siapa yang menentukan harga dan bagaimana prosesnya? Bila harga telah diterima oleh mayoritas lewat proses yang demokratis, ia harus diterima sebagai

pilihan optimum nilai sosial, yang tidak semata-mata bersifat distortif.

Paradoks ekonomi neoklasik tidak mustahil juga terjadi untuk kasus Indonesia. Di satu segi, argumen tumbuhnya monopoli yang amat subur dan ini dipandang mengganggu upaya perbaikan efisiensi (lihat misalnya Iwan Jaya Aziz, 23 Oktober 1993), tentu ada benarnya. Hal ini mestinya harus segera dicarikan upaya pemecahannya; misalnya melalui kajian yang serius tentang perumusan RUU Anti-Monopoli yang diikuti perdebatan terbuka di DPR serta implementasinya yang konkret. Studi banding atas berbagai UU Anti-Monopoli negara amatlah membantu.

Di lain segi, bila memang sudah tumbuh semangat UU Anti-Monopoli tidak berarti bahwa semua sektor dan semua jenis usaha akan dikebiri habis oleh UU ini. Haruslah diakui bahwa masih terdapat disparitas dari struktur kepemilikan sumber daya politik (*power*) yang pada gilirannya mempengaruhi struktur kepemilikan sumber daya ekonomi. Terutama produsen-produsen kecil seperti petani yang umumnya *powerless* tentu harus mendapat perhatian khusus. Maksudnya supaya pertimbangan-pertimbangan UU Anti-Monopoli tidak semata-mata didasarkan atas terminologi efisiensi dalam ekonomi neoklasik saja.

## Resolusi 1966

Gerakan Koperasi Indonesia pernah mengajukan resolusi yang "monopolitis" pada tahun 1966.<sup>3</sup> Intinya: Gerakan Koperasi Indonesia meminta supaya pemerintah

---

<sup>3</sup>Lihat Hasil-hasil Musyawarah Nasional Gerakan Koperasi Indonesia I di Jakarta (1966).

melarang tengkulak-tengkulak non-koperasi beroperasi di wilayah di bawah Daerah Tingkat II. Maksudnya supaya transaksi-transaksi bisnis di wilayah kecamatan dan pedesaan menjadi ladang usahanya koperasi saja.

Apa yang terjadi setelah hampir 30 tahun berlalu? Dapat dikatakan bahwa tidak satu pun koperasi saat ini yang benar-benar mampu mensubstitusi kehadiran tengkulak-tengkulak di desa. Bahkan justru sebaliknya, tengkulak-tengkulak tersebut dapat menguasai sebagian besar transaksi pedesaan termasuk -- ironisnya -- komoditas pertanian.

*Trend* ini berbeda dengan perkembangan ekonomi di Jepang.<sup>4</sup> Pertama, sebagian besar bisnis komoditas pertanian dikuasai oleh petani dan organisasinya. Kedua, lembaga-lembaga finansial yang dioperasikan oleh jaringan koperasi pertanian dapat berkembang untuk melayani kebutuhan kredit, asuransi dan pensiun keluarga-keluarga petani. Ketiga, komoditi-komoditi non-pertanian selain disediakan oleh jaringan swasta (terutama daerah sub-urban) juga di *supply* oleh jaringan koperasi konsumen atau koperasi usaha kecil.

Ketidakberhasilan Resolusi 1966 untuk menjadi kenyataan haruslah dievaluasi dari berbagai sudut pandang. Pertama, mungkin saja para ekonom dan pengambil kebijakan ekonomi, secara "ideologi", tidak berkenan bergeser dari argumen efisiensi. Bila kemudian dicatat kurangnya *political will* untuk mengimplementasikan Resolusi 1966 di antaranya dapat diduga karena sikap para rencana tersebut. Akibatnya memang reso-

lusi yang "distortif" tersebut diabaikan selama jangka waktu puluhan tahun saat mana kebijakan ekonomi di bawah kendali argumen efisiensi.

Kedua, resolusi tersebut sebagai produk kelembagaan pada level kebijakan (*policy level*) tampaknya juga tidak diikuti dengan *institutional arrangements* yang membawanya pada level implementasi (*organisational level* atau *operational level*). Sebagian di antaranya adalah karena kurangnya peranan DPR dalam merumuskan *institutional arrangements* yang perlu. Kekurangan peranan DPR ini dapat dikarenakan oleh rendahnya kemampuan anggota untuk merumuskan secara strategis *arrangements* yang diperlukan, atau dapat juga karena tidak adanya mekanisme untuk mewasiti (menghakimi) anggota-anggota DPR yang tidak mampu/tidak mau menyusun *institutional arrangements*.

Ketiga, gagalnya implementasi Resolusi 1966 mungkin saja disebabkan oleh kuatnya birokrasi di Indonesia dikombinasi dengan kuatnya pemerintah lokal dibanding dengan kekuatan arus bawah (petani desa sampai anggota DPRD). Sepertinya apapun yang masuk desa dapat dikatakan sebagai manifestasi dari masuknya kekuatan atas yang memang sudah lama "diterima" dan "diderita" oleh pedesaan Indonesia.<sup>5</sup>

Keempat, kegagalan Resolusi 1966 dapat juga disebabkan oleh "tidak realistisnya" isi resolusi tersebut. Bukan saja isi (*content*) resolusi yang memang terlalu ideal, tetapi terutama adalah apakah organisasi koperasi sen-

---

<sup>4</sup>Lihat Boeke (1927), "Objective and Personal Elements in Colonial Welfare Policy in Wartheim et.al (eds.) 1961. "Indonesia Economics: The Concepts of Dualism in Theory and Policy. The Hague: W. Van Hoeve Publishers Ltd.

<sup>4</sup>Lihat di antaranya Zenkoku Kyodo Shuppan (1990). "Nokyo no Soshiki. Jigyo Keiei no Arikata".

diri sudah disiapkan untuk mampu mengemban tugas resolusi? Menilik pada konsep-konsep koperasi Indonesia sampai dengan tahun resolusi tersebut, yang kenyataannya "amburadul", dapat diduga faktor kelemahan institusional ini cukup berperan.

*Kelima*, tidak lengkap bila tidak menyeretkan akademisi sebagai bagian dari penyebab kegagalan Resolusi 1966. Kenyataannya memang amat sedikit para akademisi yang mengkaji detil-detil organisasi koperasi sebagai badan usaha yang mumpuni untuk melaksanakan resolusi tersebut. Bukan hanya detil organisasi koperasi, detil bisnis tiap sektor dan komoditas pun belum banyak dikaji secara tuntas. Dialog dengan seorang pimpinan birokrasi yang mengetahui tentang seluk beluk perdagangan hasil-hasil perikanan diperoleh informasi bahwa peta jalur tata niaga perikanan dan implikasinya terhadap struktur *power* nelayan pun sama sekali masih peta-butu.

## Monopoli 1992

Tanpa perlu mawas diri tentang kelemahan internal koperasi dan problem kegagalan Resolusi 1966, Gerakan Koperasi Indonesia menggelar lagi tuntutan "radikal"-

nya melalui UU No. 25 tahun 1992 pasal 63. *Dalam rangka pemberian perlindungan kepada koperasi, pemerintah dapat:*

- a. menetapkan bidang kegiatan ekonomi yang hanya boleh diusahakan oleh koperasi;
- b. menetapkan bidang kegiatan ekonomi di suatu wilayah yang telah berhasil diusahakan oleh koperasi untuk tidak diusahakan oleh badan usaha lainnya.

Dapat dibayangkan bahwa satu-persatu macam bisnis di Indonesia di "kuasakan" kepada koperasi. Bila saatnya cita-cita ini dapat diwujudkan, artinya Pemerintah/Pemda telah memutuskan satu sampai semua bisnis dikuasakan kepada koperasi, maka lenyaplah sudah eksistensi usaha-usaha non-koperasi. Mungkinkah? Dan bila? Apakah pasal 63 UU No. 25 tahun 1992 akan bernasib sama dengan Resolusi 1966?

Bukankah kenyataannya adalah bahwa pelan tapi pasti, usaha-usaha non-koperasi tetap merambah desa dan bahkan memperjualbelikan komoditas pertanian. Sementara komoditas pertanian terlepas dari genggaman petani dan organisasinya, apalagi komoditas-komoditas non-pertanian semakin jauh digenggam juga oleh bukan petani bahkan juga secara monopoli.

# Masalah Asimilasi Keturunan Cina: Sebuah Gugatan Sosio-Kultural

*Usman Pelly*

## Masalah Minoritas Tionghoa di Asia Tenggara

ORANG Tionghoa di Asia Tenggara merupakan kelompok minoritas yang penting dan bergengsi (Tan, 1979: vii). Kedudukan strategis mereka di tengah masyarakat tersebut adalah karena posisi mereka yang sangat sentral di bidang industri dan perdagangan. Kedudukan ini telah mereka raih sejak migrasi mereka ke negara-negara Asia pada penghujung abad ke-15. Sejak kurun itu telah terjadi kesinambungan dominasi di bidang okupasi ini, dengan pengembangan jaringan komunikasi dagang di dalam dan luar negara di mana mereka bermukim. Jaringan komunikasi dagang ini diperkuat dengan pelibatan sistem kekerabatan (*kinship*) yang memungkinkan *transfer* kecakapan dan rahasia dagang dapat dimonopoli secara turun-temurun.

Dari sudut pandang ini orang cenderung menganggap bahwa orang Tionghoa perantauan tidak melakukan dan atau telah meng-

hindari proses asimilasi dengan penduduk negeri setempat. Kenyataan di Asia Tenggara bahwa orang Tionghoa perantauan mempunyai kecenderungan untuk hidup dalam komunitas yang segregatif (menyendiri dan terpisah) dalam area atau pemukiman (*settlement*) yang tersendiri, telah turut memperkuat dugaan ini (Mallory, 1956).

Berbagai penelitian mengungkapkan bahwa pemukiman-pemukiman eksklusif dari kelompok-kelompok etnis di kota-kota berfungsi sebagai "kepompong" (kapsul-kapsul) yang dimanfaatkan oleh mereka sebagai benteng etnis. Orang Tionghoa yang keluar dari pemukiman Cina (*Chinese Quarter*) tersebut dianggap sebagai pembelotan dari jaringan sosial mereka. Dengan demikian, suasana etnis dan ras (*ethnic race-spaces*) di perkampungan etnis tersebut menyuatkan kecenderungan segregasi (pemisah diri) dari kelompok lain (Pelly, 1983).

Dalam suasana segregasi pemukiman di atas, dapat dimaklumi betapa sukaranya menjalin komunikasi dan interaksi sosial dengan kelompok-kelompok etnis lainnya di

perkotaan. Malah, pola pemukiman segregatif itu pula menimbulkan kesulitan dan hambatan psikologis bagi kelompok Tionghoa untuk mendekati salah satu kelompok etnis masyarakat urban lainnya guna dijadikan panutan (patron) dalam proses akultifikasi. Kota Medan yang berpenduduk hampir 2 (dua) juta orang (tahun 1993) adalah menarik untuk dijadikan kasus studi. Seperti terlihat dalam Tabel 1, kota ini tidak memiliki kelompok budaya dominan (*dominant culture*), sungguhpun kelompok etnis keturunan Jawa merupakan kelompok etnis yang terbesar (29,41%). Tetapi, karena posisi sosialnya yang rendah (sebagian besar bekas buruh perkebunan), maka peranannya tidak seperti orang Sunda di Bandung atau orang Jawa di Surabaya yang mampu menjadikan diri mereka sebagai pusat akulturasi kelompok etnis pendatang. Begitu juga sekolah dan pusat-pusat rekreasi kelompok Tionghoa ini lebih banyak didirikan di tengah perkampungan Tionghoa (Pelly, 1986). Dalam posisi terkucil seperti ini kelompok Tionghoa di kota-kota memang sangat empuk untuk dijadikan sasaran segala ketidakpuasan dan frustrasi sosial. Secara struktural di kota-kota Malaysia pemukiman Cina menunjukkan ciri-ciri yang tidak jauh berbeda dengan di kota-kota Sumatera Bagian Utara. Gejala "segregatif" dapat dilihat umpanya di kota Kuala Lumpur yang terkonsentrasi ke dalam kawasan-kawasan pemukiman elit dengan suasana komersial yang pekat dan tingkat homogenitas yang tinggi.

Gerakan "Anti Cina" di Indonesia umumnya dan Sumatera Bagian Utara khususnya serta di Malaysia, banyak didorong oleh kecemburuhan sosial, terutama dalam kehidupan ekonomi. Gerakan ini mencapai titik kulminasinya di Indonesia pada saat-saat penumpasan G30S/PKI (tahun 1966)

dan di Malaysia ketika orang-orang Tionghoa merayakan kemenangan partai mereka di Kuala Lumpur tahun 1969. Peristiwa-peristiwa ini selalu menyulut kerusuhan-kerusuhan sosial yang sangat emosional. Banyak pedagang Tionghoa di perkotaan menjadi sasaran kemarahan dan frustrasi massa rakyat.

Akan tetapi setiap peluang bisnis yang ada dan terbuka, terutama yang diprakarsai oleh pemerintah baik di Indonesia maupun di Malaysia, ternyata tidak dapat dimanfaatkan oleh orang-orang Indonesia atau Malaysia asli untuk *take off* dalam dunia perdagangan (Mahathir 1982; Ali 1985; Alatas 1988). Sebab itu pertanyaan pokok dalam makalah ini ialah "Apakah monopoli perdagangan memang merupakan satu-satunya variabel yang memisahkan orang keturunan Tionghoa dengan orang Melayu?"

Tabel 1

## KOMPOSISI ETNIS KOTA MEDAN

	Tahun 1930 (%)	Tahun 1981 (%)
1. Jawa	24,90	24,91
2. Batak Toba	1,07	14,11
3. Cina	35,63	12,84
4. Mandailing/Sipirok/ Angkola	6,43	11,91
5. Minangkabau	7,30	10,93
6. Melayu	7,06	8,57
7. Karo	0,19	3,99
8. Aceh	-	2,19
9. Sunda	1,58	1,90
10. Simalungun	-	0,67
11. Dairi	2,34	0,24
12. Nias	-	0,18
13. Dan Lain-lain	14,28	3,04

Sumber: Pelly (1983: 103).

Beberapa penelitian di negara-negara Asia lainnya, seperti Muangthai dan Filipina, menunjukkan bahwa faktor-faktor monopoli ekonomi tidak merupakan faktor satu-satunya yang dominan, atau sebagai satu-satunya faktor yang menghalangi proses integrasi orang-orang keturunan Tionghoa dengan penduduk asli. Ada faktor atau variabel sosiologis lain mungkin yang lebih menentukan.

Dalam hubungan ini hasil penelitian Skinner (tahun 1960) mengenai adaptasi Tionghoa perantauan di Thailand dan di Jawa tahun 1915, dan 1956 kiranya dapat memperjelas masalah ini. Skinner tidak hanya memberikan illustrasi yang menarik mengenai proses asimilasi orang Tionghoa tersebut, tetapi juga dapat memberikan bahan perbandingan yang lebih bermakna dalam pengkajian asimilasi orang Tionghoa perantauan di Asia Tenggara.

Dalam masyarakat Thai, lapangan perdagangan hampir tidak mendapat tempat dalam budaya masyarakat mereka. Sungguhpun kewajiban "kerja paksa" (*labour-covee*) di Muangthai telah ditiadakan sejak permulaan abad 20, dan kebebasan untuk berusaha telah diberikan kepada rakyat Thai, tetapi minat ke lapangan dagang ternyata sangat kecil, terutama di kalangan laki-laki (Pelly, 1985). Faktor agama (*Theravada Buddha*) juga tidak membantu orang Thai untuk memberikan motivasi yang kuat untuk terjun ke bidang bisnis ini, malah sebaliknya menurut beberapa pengamat (Myrdall, 1954) agama Buddha dapat dilihat sebagai faktor penghalang. Sebab, terjunnya orang Thai ke bidang dagang dapat dianggap menghalangi pelaksanaan proses kehidupan agamis yang telah ditentukan (menurut tradisi Theravada sekali untuk seumur hidup seorang lelaki harus menjadi *monk*/

pendeta). Maka laki-laki Thai menjauhi bidang pekerjaan dagang, dan okupasi ini lebih banyak digumuli oleh wanita Thai.

Sejak abad ke-15 orang Tionghoa telah berimigrasi ke Thailand. Generasi kedua dari Tionghoa perantau ini telah melakukan asimilasi ke dalam masyarakat Thai, menerima adat-istiadat (*custom*) dan sistem nilai budaya Thai. Mereka telah meninggalkan identitasnya sebagai orang Tionghoa. Tingkat asimilasi orang Tionghoa seperti ini didapati juga di daerah lain, seperti Birma (Myanmar) (Nash, 1973) dan negara-negara Indocina (Vietnam, Laos dan Kamboja).

Skinner telah memperlihatkan perbedaan variabel antropologis yang dianggap memberikan kesempatan berasimilasi yang berbeda bagi Tionghoa perantauan di Thailand dan Indonesia (Jawa). Perbedaan varian yang dapat dijajarkan diliput berdasarkan situasi abad ke-18 dan 19.

1. Adanya *ethnic confidence* kepercayaan diri yang kuat sebagai bangsa yang merdeka dan berdaulat
2. Memiliki struktur etnis yang terbuka
3. Kelompok elit terdiri dari orang Thai asli
4. Agama Thai (*Theravada Buddha*) memiliki banyak persamaan dengan Mahayana Buddha/Confucianisme
5. Bahasa Thai memiliki persamaan (dalam struktur kosa kata) dengan bahasa Tionghoa
1. Adanya perasaan *inferior* terhadap *ethnic group* sendiri karena penjajahan Belanda
2. Struktur etnis yang *rigid* dan tertutup
3. Kelompok elit terdiri dari orang Belanda dan Timur Asing
4. Agama Islam yang dominan, sangat berbeda dengan Buddha/Confucianisme
5. Bahasa Indonesia, Melayu, Jawa, jauh berbeda dengan bahasa Tionghoa

Faktor pertama dari variabel antropologis di atas ternyata sangat menentukan orientasi budaya orang Tionghoa di Thailand. Kultur yang superior di Thailand adalah budaya Thailand sendiri, sedang di Indonesia adalah budaya Barat sebagai budaya kaum elit yang berkuasa. Sebab itu, pusat akulturasi orang Tionghoa di Thailand adalah kaum elit yang berkebangsaan Thai sendiri, sedangkan di Jawa pada waktu kolonial itu adalah orang Belanda. Dalam proses akulturasi maka pendatang (*migrants*) selalu berorientasi pada budaya yang dominan (*dominant culture*) (Brunner, 1978; Pelly, 1982).

Sesudah kemerdekaan, orang Indonesia telah menjadi tuan rumah di negerinya sendiri dan keadaan ini telah membawa perubahan orientasi dalam proses asimilasi di kalangan orang Tionghoa perantau. Tionghoa peranakan di Jawa setelah kemerdekaan tahun 1950 mulai berorientasi ke kelompok Jawa (priyayi), terutama tampak dalam pakaian nama, bahasa, dan sikap dalam pergaulan. Sebaliknya, orang Thai tidak memperoleh kesukaran dalam usaha mendorong orang Cina perantau agar orientasi pada budaya Thai sendiri. Tambahan pula, secara struktural orang Thai sangat terbuka dan mudah menerima orang asing untuk menjadi orang Thai.

"Anyone who used a Thai name, spoke the languages and behave as Thai was accepted as Thai, regardless of ancestry" (Skinner, 1960: 89).

Semua orang asing yang lahir di Thailand memiliki kebebasan untuk memperoleh kewarganegaraan Thai atau tetap sebagai orang asing. Tetapi bagi orang Jawa dan sebagian besar kelompok etnis di Indonesia, orang asing yang sudah tinggal dan bermukim bergenerasi, tetap dianggap orang asing.

Kecuali umpamanya di kalangan masyarakat Melayu, apabila mereka masuk agama Islam dan berbaur dalam kehidupan sehari-hari. Anak-anak mereka yang lahir dari perkawinan campuran atau bukan, sangat mudah diterima sebagai orang Melayu.

## Pola Asimilasi Perantau Tionghoa

Faktor agama dan adat (budaya) dalam proses asimilasi antara pribumi dan non-pribumi memegang peranan yang sangat penting. Ternyata di Thailand proses asimilasi orang Tionghoa dengan menggunakan kedua mekanisme ini telah menunjukkan hasil yang menarik, karena justru antara orang Tionghoa dan Thai terdapat kesamaan-kesamaan *traits* (unsur) agama dan adat. Dalam masyarakat Melayu terutama di Sumatera dan Malaysia, faktor agama dan adat tidak hanya merupakan penghalang proses asimilasi tersebut tetapi juga secara tidak langsung telah dijadikan "garis pemisah" (*border line*) antara Melayu dan Cina. Seperti diutarakan oleh Tugby:

"The Melayu did not see themselves as a non-Chinese. They had the more parochial view of the Chinese as non-Muslims." (1986: 132).

Di samping itu, bangsa Melayu menurut Nagata (1987: 105) cenderung untuk mengukuhkan keberadaan adat guna membedakan mereka sendiri dengan orang Tionghoa.

Berdasarkan kenyataan di atas dan pengalaman Muangthai, proses asimilasi Tionghoa peranakan di Indonesia dan di Malaysia mungkin memerlukan waktu satu atau dua generasi lagi. Proses asimilasi ini dapat dipercepat, apabila kepincangan struktur ekonomi masyarakat pribumi dan non-pribumi akibat kebijakan kolonial

dapat diperbaiki, dan pendekatan kultural terhadap masyarakat Tionghoa perantauan dapat dikembangkan. Di samping itu, usaha membatasi pendatang (*migrants*) Cina baru ke Indonesia dan ke Malaysia dapat dilakukan secara bijaksana. Sebab perantau baru ini akan merangsang perasaan superioritas atau *ethno-chauvinistic* dan dapat pula memberikan *refreshing* (penyegaran kembali) loyalitas primordial orang-orang Tionghoa peranakan kepada tanah leluhur mereka, atau setidaknya dapat menimbulkan "loyalitas ganda" orang-orang Tionghoa peranakan yang telah dan sedang berasimilasi dengan penduduk pribumi.

Kekhawatiran di atas diperkuat oleh kenyataan sejarah di Muangthai pada permulaan abad ke-20. Perantau Tionghoa gelombang kedua yang kembali membanjiri Muangthai menolak untuk melakukan asimilasi ke dalam masyarakat Thai, seperti yang dilakukan oleh pendahulu-pendahulu mereka. Pendatang baru ini menelusuri kembali hubungan ke-Tionghoaan mereka dengan orang-orang Tionghoa-Thai dan memperbarui loyalitas kepada leluhur mereka. Sebagai akibatnya, tidak sedikit orang Tionghoa-Thai yang telah menduduki posisi penting di bidang dagang dan pemerintahan Thailand "terpaksa" melindungi pendatang Cina baru ini dan memberikan fasilitas negara untuk memajukan usaha dagang mereka di Muangthai. Hubungan mesra Tionghoa-Thai dengan Tionghoa murni ini dianggap oleh orang Thai asli sebagai tindakan pengkhianatan dan sikap a-nasionalis yang merugikan negara. Orang-orang Tionghoa-Thai ini kemudian mulai dicurigai dan dituduh sebagai orang Thai yang "bermuka dua". Sebab itu, pada masa Thailand menghadapi resesi ekonomi tahun 1930-an perasaan nasionalisme sempit dari orang Thai asli ini

menjadi ekstrem. Orang Tionghoa-Thai dan seluruh orang asing dijadikan "kambing hitam" kehancuran ekonomi Thailand dan menjadi sasaran kemarahan massa rakyat Thai sendiri. Pola asimilasi orang Tionghoa di Thailand dapat digambarkan pada Sket 1 berikut ini.

Dalam kasus Jawa seperti terlihat pada Sket 2 berikut ini, orang Belanda dan Eropa pada masa kolonial telah menjadi pusat orientasi akulturasi orang Jawa dan Tionghoa. Tetapi masing-masing mereka tetap dengan identitas sendiri. Struktur ini mengalami perubahan sesudah kemerdekaan. Orang Jawa (ningrat) merupakan pusat akulturasi orang-orang keturunan Tionghoa, walaupun orang Jawa dan keturunan Tionghoa tersebut masing-masing tetap mempertahankan identitas diri. Dalam hal ini orang Tionghoa yang memiliki hubungan darah (perkawinan campuran) dengan orang Jawa baru dianggap orang Jawa.

Berbeda dengan kasus Muangthai dan Jawa adalah kasus orang Melayu Sumatera Timur (lihat Sket 3) yang memberikan kejelasan sebagai berikut:

1. Pada masa kolonial (sebelum perang) di bawah wibawa kesultanan Melayu, para pendatang ke tanah Deli (kecuali buruh perkebunan) didorong untuk mengasimilasikan diri dengan budaya Melayu (masuk Islam, berbahasa Melayu, memakai adat resam Melayu, tinggal di kawasan budaya Melayu, dan mengaku orang Melayu). Proses Melayunisasi ini telah memperkuat komunitas Melayu atas dasar kesamaan unsur budaya dan agama, walaupun tidak didasarkan pada hubungan darah.
2. Orang Tionghoa tetap terpisah dan tersendiri. Banyak faktor yang menyebab-

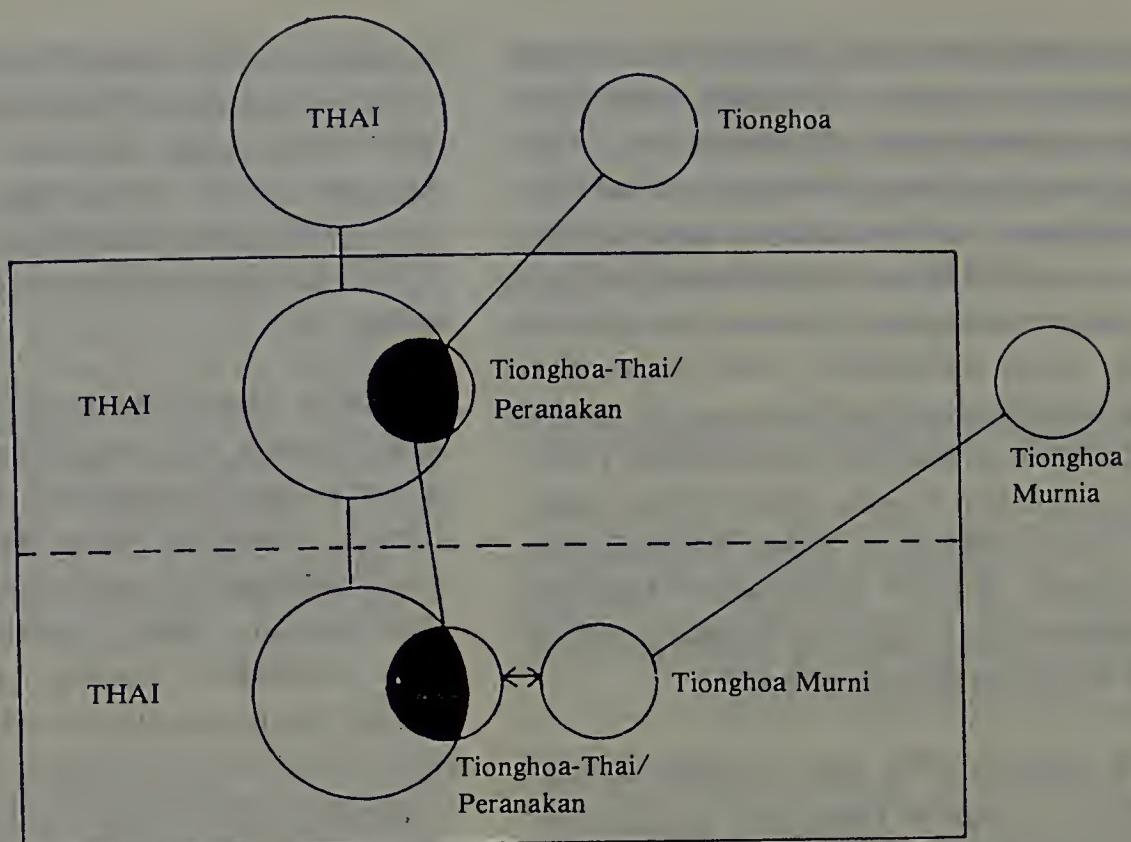
Sket 1

### KASUS ASIMILASI THAILAND

ABAD

15-19

20-21



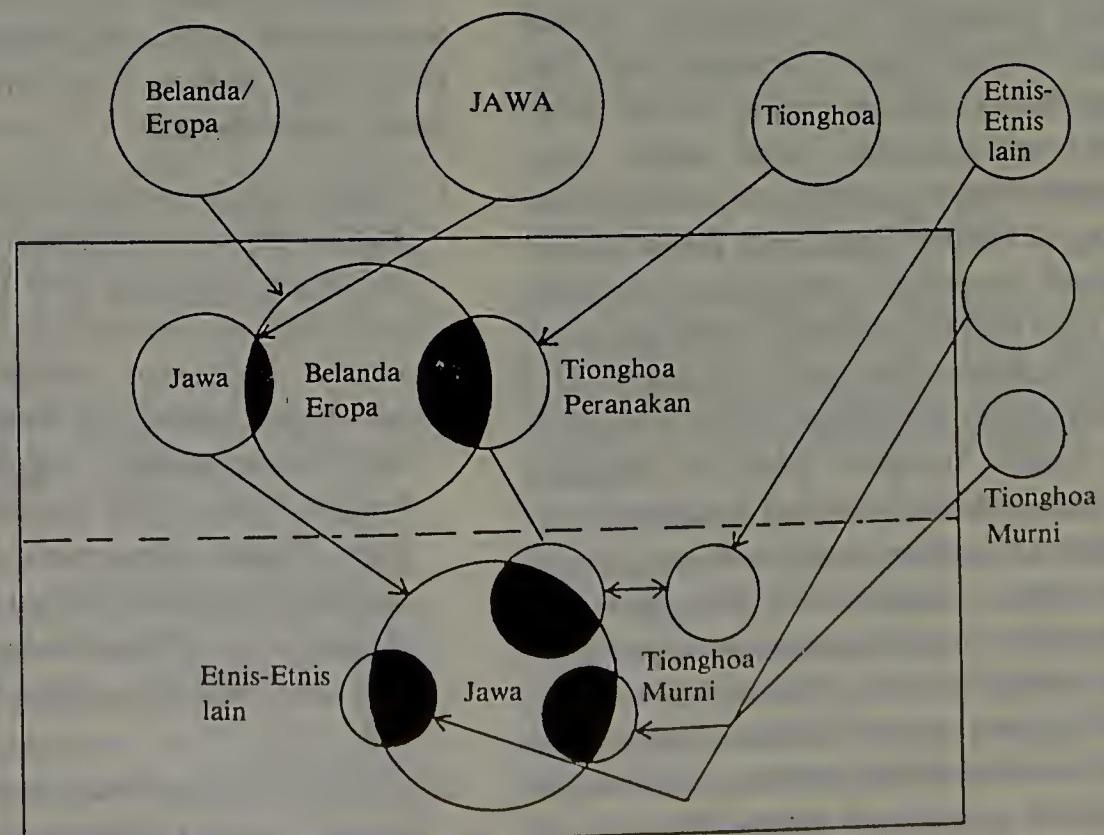
Sket 2

### KASUS ASIMILASI DI JAWA

Zaman

Kolo-nial

Kemer-dekaan



kannya. Di samping karena kedudukan mereka yang dikukuhkan oleh pemerintah kolonial sebagai pemegang monopoli perdagangan kelas menengah, juga karena faktor budaya dan agama tetap menjadi pemisah di antara mereka. Keengganan mereka untuk berasimilasi tidak hanya akibat perbedaan agama dan budaya tetapi juga sebagai akibat memandang rendah terhadap orang dan budaya Melayu sebagai orang yang terjajah, sebaliknya memandang tinggi terhadap budaya Belanda/Eropa pada waktu itu'.

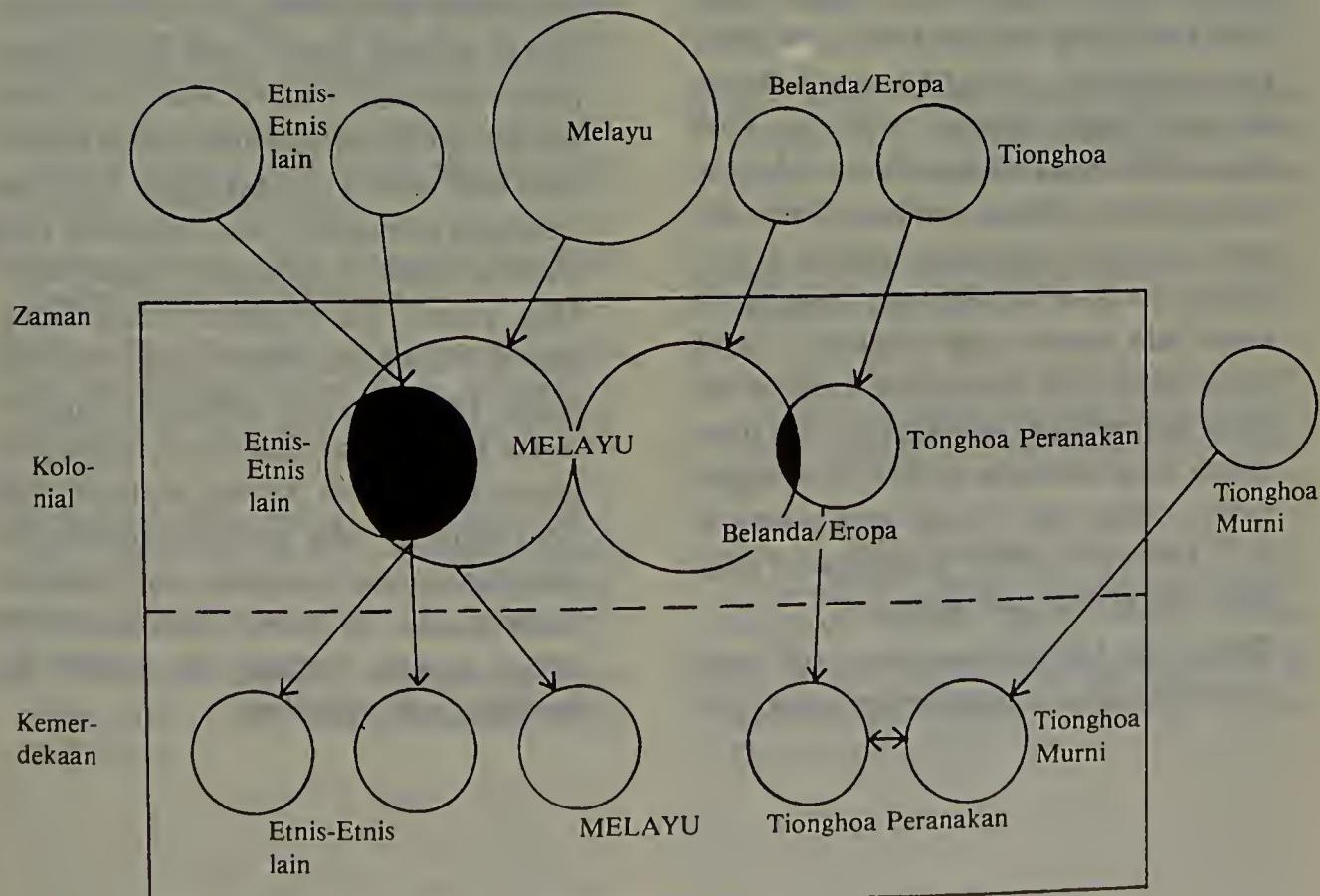
- Setelah kemerdekaan tidak hanya orang keturunan Tionghoa tetap memisahkan diri dengan kesatuan orang Melayu, te-

tapi juga kelompok-kelompok etnis lainnya mulai keluar dari kelompok Melayu, seperti Karo, Simalungun, Batak, Mandailing dan Sipirok. Mereka kembali menelusuri garis etnis mereka masing-masing ke pegunungan. Sebagian besar generasi muda mereka pun kembali memakai marga Batak yang telah ditinggalkan orang tua mereka pada masa kolonial Belanda.

Dari uraian di atas tampak bahwa situasi hubungan antaretnis di kalangan bangsa Indonesia sesudah kemerdekaan (tahun 1950) di Sumatera Utara yang semula telah terkait dengan proses "Melayunisasi" dewasa ini

Sket 3

#### KASUS ASIMILASI DI KOTA MEDAN



kembali terburai (*a way from melting pot*). Hal ini banyak disebabkan oleh perubahan kedudukan politis orang Melayu di Sumatera Utara setelah kemerdekaan. Sebaliknya di Malaysia kedudukan politis orang Melayu sesudah kemerdekaan bertambah kuat dan kukuh, dan karena itu akan mampu menjadi pusat akulturasi kehidupan masyarakat majemuk di kawasan itu.

## Kesimpulan

1. Gugatan terhadap kelompok WNI keturunan Tionghoa adalah gugatan terhadap ketidakadilan politik budaya kolonial, yang telah melahirkan kepincangan struktur dunia perdagangan di kalangan penduduk asli dan bukan asli untuk kepentingan politik penjajahan mereka. Kelompok keturunan Tionghoa telah ditempatkan dan dikukuhkan dalam posisi yang beruntung sebagai kelompok pedagang menengah, sedang kelompok Belanda dan Eropa sebagai pedagang kelas tinggi. Kelompok penduduk asli (Melayu) dipaksa puas sebagai pedagang kelas bawah. Sangat disayangkan apabila kepincangan struktur tersebut terus berlanjut tanpa ada usaha yang mendasar untuk memperbaikinya. Perbaikan struktur tersebut memerlukan pengkajian yang mendalam dan kemauan politik dari semua pihak, dalam hal ini termasuk masyarakat, kelompok WNI keturunan Tionghoa, dan pemerintah setempat.
2. Dewasa ini kepincangan struktural tersebut telah berlanjut dan berkembang tidak

hanya sebagai isu politik, tetapi juga dianggap sebagai faktor penghalang dalam proses asimilasi warganegara keturunan Tionghoa di Indonesia dan Malaysia.

3. Dalam berbagai kasus studi yang komprehensif seperti di Muangthai, Malaysia dan Indonesia, ternyata faktor monopoli perdagangan bukanlah satu-satunya penghalang proses asimilasi warganegara keturunan Tionghoa dengan penduduk pribumi dewasa ini. Faktor budaya seperti struktur etnis yang terbuka atau tertutup, adanya keinginan untuk menerima atau tidak menerima orang asing ke dalam kelompok etnis sendiri merupakan faktor yang menentukan cepat atau lambatnya proses asimilasi. Hal ini berlaku juga terhadap penerimaan keturunan Tionghoa ke dalam kelompok-kelompok etnis asli Indonesia atau Malaysia. Dalam kasus kajian Tionghoa-Thai tampak jelas, bahwa orang Tionghoa di sana dapat segera menjadi orang Thai yaitu melalui proses asimilasi budaya, dan tidak perlu melalui proses perkawinan (*blood and afinal ties*) seperti di masyarakat Jawa dan beberapa kelompok etnis Indonesia yang strukturnya tertutup. Dengan demikian, pertanyaan mengapa orang Tionghoa di Muangthai dapat segera menjadi orang Thai sedang di Indonesia dan Malaysia tetap orang Tionghoa, salah satu jawabannya ialah karena struktur etnis Thai lebih terbuka daripada struktur etnis orang-orang Indonesia dan Malaysia. Keterbukaan ini sangat terkait dengan faktor agama, budaya, dan sejarah bersamaan di masa lalu.

## KEPUSTAKAAN

- Alatas, S. Hussein. 1988. *Mitos Pribumi Malas*, Jakarta: LP3ES.
- Ali, Husin S. 1985. *Rakyat Melayu Nasib dan Masa Depannya*, Jakarta: Inti Sarana Aksara.
- Bruner, Edward M. 1974. "The Expression of Ethnicity in Indonesia". In *Urban Ethnicity*. Abner Cohen (ed.), London: Tavistock.
- Coppel, Charles A. 1977. "The Chinese Minority: Politics or Culture?" in *People and Society in Indonesia: A Bibliographical Approach*. Leonard Y. Andaya and Charles Coppel (eds.), Monash University Press.
- , 1983. *Indonesian Chinese in Crisis*, Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Geertz, Clifford. 1973. *Penjajah dan Raja*, terjemahan S. Supomo, Jakarta: PT. Badan Penerbit Indonesia Raya.
- Kirsch, Thomas A. 1975. "Economy, Polity, and Religion in Thailand", dalam *Change and Persistence in Thai Society*. E.W. Skinner dan A. Thomas Kirsch (eds.), Ithaca: Cornell University Press.
- Mackie, TAC. 1976. "A Preliminary Survey of Chinese" in *Indonesia*, TAC Mackie (ed.), Honolulu: University Press of Hawaii.
- Muhammad, Mahatir. 1982. *Dilemma Melayu*, Kuala Lumpur: Federal Publications.
- Nagata, Judith. 1972. "Adat in the City: Some Perception and Practices Among Urban Malaysia", in *MAN*, the Jurnal of the Royal Anthropological Institute 17, no. 1, March 1982.
- Nagata, Judith. 1982. "Islamic Revival and the Problem of Legitimacy Among Rural Religions' Elites in Malaysia", in *MAN*, the Jurnal of the Royal Anthropological Institute 17, no. 1, March 1982.
- Pelly, Usman. 1980. Ethnicity and Religious Movement in East Sumatra, MA Thesis, Urbana: The University of Illinois.
- , 1983. "Urban - Migration and Adaptation in Indonesia; A Study of Minangkabau and Mandailing Batak Migrants in Medan City North Sumatra", Ann Arbor: University Microfilm International, Michigan.
- , 1986. Tingkat Keberhasilan Perguruan Asimilasi di Kota Medan, Laporan Penelitian, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta.
- Pelly Usman. 1987. Thailand dalam ASEAN: Konflik dan Nuansanya. Laporan Penelitian, Jakarta: Departemen Luar Negeri RI.
- Rabibhadana, Ahni. 1975. "Clientship and Class Structure in Early Bangkok Period", dalam *Change and Persistence in Thai Society*, E.W. Skinner dan Thomas Kirsch (eds.). Ithaca: Cornell University Press.
- Said, Muhammad. 1977. *Koeli Kontrak Tempo Doeoe*, Medan: Percetakan Waspada.
- Sinar, Tengku Luckman. 1966. *Sejarah Serdang*, Medan.
- Skinner, Willian G. 1960. *Change and Persistence in Chinese Culture Overseas: A Comparation of Thailand and Java*. Journal of the South Seas Society 16: 64-170.
- Suryadinata Leo. 1984. *Dilemma Minoritas Tionghoa*, Jakarta: Grafiti Press.
- Tan Mely G. 1979. *Golongan Etnis Tionghoa di Indonesia, Suatu Masalah Pembinaan Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Leknas, LIPI dan Yayasan Obor Indonesia.
- , 1988. "Golongan Etnis Tionghoa dalam Pembangunan", dalam *Masyarakat dan Kebudayaan*, Mely G. Tan (ed.), Jakarta: Penerbit Jembatan.
- Tugby, Donald J. 1977. *Cultural Change and Identities: Mandailing Immigrants in West Malaysia*, University of Queensland Press.

# Kasus Kawin Campur Pribumi dan Non-Pribumi Cina

## Penerapan Teori Reduksi Ketidakpastian dan Interaksi Awal

Muhammad Budyatna

### Pendahuluan

PROSES reduksi ketidakpastian memainkan peranan yang utama dalam teori-teori pengembangan atau peningkatan hubungan (Malcolm R. Parks & Mara B. Adelman, 1983). Di antara teori-teori tersebut tampaknya yang paling menonjol dan dikenal luas adalah teori dari Charles R. Berger mengenai teori reduksi ketidakpastian yang judul aslinya ialah *Uncertainty Reduction Theory* (Berger & Calabrese, 1975; Berger, 1979, 1986, 1987). Berger mengemukakan bahwa hubungan-hubungan yang bersifat antarpribadi dapat berkembang bilamana di antara partisipan mampu mengurangi ketidakpastian terhadap satu sama lain yaitu yang menyangkut informasi mengenai diri masing-masing. Informasi tersebut meliputi data pribadi, pekerjaan, kultur, pandangan hidup, keyakinan, haluan politik dan sebagainya. Teori reduksi ketidakpastian pada mulanya dicetuskan dan dikembangkan untuk menjelaskan mengenai interaksi-interaksi awal antara dua

individu yang baru saling mengenal di Amerika Serikat. Penelitian-penelitian yang dilakukan selama tahun 1980-an (Gudykunst & Nishida, 1984) telah menemukan bahwa teori tersebut dapat diperluas untuk jalinan-jalinan hubungan awal (*initial encounters*) di antara individu yang berbeda latar belakang kulturnya, misalnya antara orang Amerika dan orang Korea, orang Jepang dan orang Amerika, dan sebagainya. Penelitian-penelitian selanjutnya telah menunjukkan bahwa teori tersebut dapat pula diterapkan untuk mengembangkan hubungan-hubungan antarindividu seperti perkenalan, persahabatan, dan hubungan yang lebih intim sifatnya seperti antara dua kekasih, dan sebagainya (Parks & Adelman, 1983; Gudykunst, Yang & Nishida, 1985).

### Masalah yang Diteliti

- a. Selama tahap interaksi awal suatu hubungan apakah yang menjadi pemikiran individu yang terlibat dalam interaksi untuk menentukan apakah hubungan tersebut

- but akan meningkat ke tahap yang lebih akrab;
- Apakah individu-individu yang terlibat interaksi akan selalu berhasil dalam berkomunikasi dengan orang yang baru dikenal pada interaksi awal;
  - Faktor-faktor kondisional yang bagaimana (demografik, sistem sosiokultural dan sistem individual) yang mungkin dilihatkan dalam proses persepsi mereka terhadap reduksi ketidakpastian.

## Metodologi

Penelitian ini memilih lokasi di DKI Jakarta dan sekitarnya atau lebih dikenal dengan singkatan JABOTABEK. Pertimbangannya ialah *pertama* bahwa DKI Jakarta merupakan pusat dari segala kegiatan di mana berkumpul manusia dari berbagai lapisan sosial dan tingkatan pendidikan serta suku bangsa termasuk non-pribumi Cinanya. *Kedua*, penduduk kota-kota di sekitar Jakarta sebagian besar mempunyai kegiatan atau pekerjaan di DKI Jakarta. Mereka tadinya adalah penduduk di Jakarta juga tetapi dengan adanya kebijakan pemerintah membuka daerah pemukiman baru di wilayah-wilayah berbatasan dengan DKI Jakarta seperti Bogor, Tangerang dan Bekasi menjadikan mereka bukan penduduk Jakarta lagi. Namun demikian kegiatan mereka tetap di Jakarta. Ibukota Jakarta yang merupakan seamacam cawan peleburan dari berbagai etnis lebih mudah penulis mendapatkan informan untuk tujuan penelitian ini.

Informan dalam penelitian ini terdiri dari pasangan suami-istri yang masing-masing memiliki latar belakang kultur yang berbeda. Jadi apabila suaminya adalah pribumi makaistrinya adalah non-pribumi Cina dan

begitu pula sebaliknya. Informan dibatasi pada mereka yang berpendidikan sarjana atau sarjana muda dari golongan sosial ekonomi menengah. Pemilihan informan menggunakan sistem bola salju yaitu perolehan informasi berikutnya melalui jasa informan yang telah diwawancara sebelumnya. Syarat lainnya buat informan ialah lama perkawinan pasangan suami-istri kawin campur ialah antara nol dan 10 tahun. Hal ini konsisten dengan perilaku pencarian informasi mulai dari interaksi awal sampai kepada hubungan yang telah terbina secara akrab. Subjek penelitian ini terdiri dari 9 pasangan kawin campur. Nama-nama individu dalam kasus penelitian ini bukan nama sebenarnya.

## Analisis Data Lapangan

Ketidakpastian dapat memainkan peranan yang sangat penting dalam banyak bidang kehidupan sosial (Berger, 1987). Bahkan Galbraith (1977) berpendapat bahwa kita ini hidup di abad ketidakpastian atau *age of uncertainty* tidak seperti abad-abad sebelumnya. Kehidupan politik dan ekonomi di masa lalu menurutnya lebih mudah diprediksikan dibandingkan sekarang. Menurut Galbraith lebih lanjut bahwa Pemerintah Amerika Serikat menghabiskan uang dalam jumlah besar setiap tahun dalam bentuk bantuan luar negeri hanya sekedar untuk mengetahui tindakan-tindakan apa yang akan dilakukan di masa mendatang baik oleh kawan maupun lawan.

Para ahli ekonomi, politik, sosiologi dan psikologi telah mengakui pentingnya ketidakpastian dalam kehidupan manusia. Namun demikian para peneliti komunikasi pada umumnya dan komunikasi antarpribadi khususnya baru sekarang ini mulai me-

ngakui pentingnya mengenai ketidakpastian (*uncertainty*) dalam komunikasi insani (Berger, 1987).

Para peneliti komunikasi terdahulu seperti Berlo (1960) pernah membahas teori matematik mengenai informasi dari Shannon dan Weaver (1949) berkenaan dengan ketidakpastian dalam sistem komunikasi. Tetapi pembahasan tersebut sedikit sekali mendorong terjadinya pembentukan teori atau penelitian empiris yang diarahkan untuk menyelidiki peranan yang dimainkan oleh ketidakpastian dalam komunikasi insani. Beberapa ahli psikologi (Heider, 1958; Kelly, 1955; Thibaut & Kelley, 1959) membahas mengenai peranan yang dimainkan oleh ketidakpastian dalam hubungan antarpribadi, tetapi pembahasan tersebut mempunyai dampak yang kecil terhadap minat para peneliti komunikasi di dalam studi mengenai proses-proses antarpribadi. Dampak dari analisis mengenai hubungan antarpribadi yang dilakukan oleh Thibaut dan Kelley ialah penjelasan mengenai peranan yang dimainkan oleh pertukaran berkaitan dengan biaya dan imbalan dalam pengembangan hubungan (Roloff, 1981). Pembahasan mereka mengenai ketidakpastian benar-benar diabaikan oleh para peneliti komunikasi.

Keadaan tersebut di atas berubah pada tahun 1975 ketika Berger dan Calabrese (1975) menampilkan suatu teori aksiomatis yang dirancang untuk menerangkan mengenai fenomena komunikasi tertentu yang dapat diamati selama interaksi awal. Sejumlah peristiwa yang muncul pada pertemuan-pertemuan awal semacam itu dapat dijelaskan berkenaan dengan ketidakpastian dan reduksi ketidakpastian. Meskipun teori tersebut pada mulanya dikembangkan untuk menerangkan atau menjelaskan suatu interaksi awal, tetapi belakangan diperluas untuk

menjelaskan aspek-aspek dari suatu hubungan romantis yang terbentuk (Parks & Adelman, 1983) dan jalinan hubungan yang bersifat antarbudaya (Gudykunst, Yang & Nishida, 1985).

Menurut Berger bahwa hubungan-hubungan yang bersifat antarpribadi dapat berkembang bilamana di antara partisipan mampu mengurangi ketidakpastian terhadap satu sama lain yaitu yang menyangkut informasi mengenai diri masing-masing. Informasi tersebut meliputi data pribadi, pekerjaan, kultur, pandangan hidup, keyakinan, haluan politik dan sebagainya. Persyaratan tersebut berlaku bagi interaksi awal antara individu yang sama maupun yang berbeda latar belakang kulturnya, bahkan pada hubungan-hubungan di mana telah terjadi eskalasi.

Dalam konteks penelitian yang terdiri dari sembilan kasus pasangan suami-istri yang diperkirakan memiliki latar belakang kultur yang berbeda yaitu antara pribumi dan nonpribumi Cina lebih banyak mengacu kepada teori reduksi yang diperluas. Misalnya seperti yang dikembangkan oleh Parks dan Adelman (1983) bahwa teori tersebut dapat diterapkan bagi keseluruhan hubungan jalan kehidupan manusia atau *life cycle*. Sedangkan teori reduksi ketidakpastian yang dikembangkan oleh Gudykunst (1983) dan Gudykunst & Nishida (1984) mengenai jalinan hubungan antarindividu yang berbeda latar belakang budayanya yaitu antara *low* dan *high-context culture*. Suatu studi interaksi awal antara orang Amerika dan Jepang atau antara orang Amerika dan Korea.

Hall (1976) membedakan kebudayaan atas dasar komunikasi yang peranannya menonjol di dalam kebudayaan. Menurutnya yang dinamakan *high-context communication*

*tion* merupakan sesuatu di mana kebanyakan informasi berada dalam konteks fisik atau menyatu ke dalam diri manusia dan sedikit sekali dalam bentuknya yang tertulis, eksplisit, dan disampaikan sebagai bagian dari suatu pesan. Sebaliknya *low-context communication* merupakan sesuatu di mana massa informasi terdapat dalam bentuk kode secara eksplisit. Menurutnya tidak ada kultur yang terletak dalam rangkaian kesatuan *low-high-context* yang ekstrem. Misalnya kultur bangsa Amerika Serikat yang *low-context* berada sedikit di atas kultur bangsa Jerman, Swiss, dan Skandinavia. Kebanyakan kultur bangsa Asia seperti Jepang, Cina, Korea secara kontras jatuh pada ujung rangkaian kesatuan (*continuum*) *high-context*.

Menurut Hall tingkat konteks kultur mempengaruhi pula aspek-aspek lainnya dari komunikasi. Kultur *high-context* membuat perbedaan yang lebih besar antara orang luar dan orang dalam dibandingkan dengan kultur *low-context*. Mereka yang dibesarkan di dalam sistem *high-context* menuntut lebih banyak dari orang lain dibandingkan pada sistem *low-context*. Jadi apabila seseorang berbicara mengenai sesuatu yang ada dibenaknya maka ia yang berasal dari kultur *high-context* mengharapkan mitra bicaranya mengetahui apa yang menjadi ganjalan pada dirinya hingga ia tidak perlu menjelaskan. Akibatnya dalam berbicara ia akan berputar-putar di sekitar permasalahan inti tanpa langsung menyentuhnya. Maka tugas mitra bicaranya yang harus mampu menangkap inti pembicaraannya.

Kembali kepada masalah kasus penelitian yang terdiri dari pasangan suami-istri yang berbeda latar belakang budaya antara pribumi dan non-pribumi Cina. Sebetulnya dari segi variabilitas kultural baik pribumi

maupun non-pribumi Cina yang menurut pembagian yang dibuat oleh Hall termasuk kultur yang *high-context* dengan ciri-ciri yang disebutkan. Di antara golongan-golongan masyarakat dengan sistem *high-context* terdapat perbedaan yang tidak prinsipil tetapi bersifat gradual. Jadi sama halnya dengan perbedaan yang terdapat di antara golongan-golongan masyarakat dengan sistem *low-context*. Budaya Asia pada umumnya menganut *high-context communication* demikian pula pada masyarakat pribumi dan masyarakat non-pribumi Cina. Sehingga interaksi awal yang terjadi antara pribumi dan non-pribumi Cina tidak mengalami hambatan yang berarti dibandingkan antara orang Amerika dan Korea yang memiliki sistem budaya yang kontras.

Kecuali itu pemilihan sampel suami-istri dengan latar belakang pendidikan dan status sosial ekonomi yang sama ditambah pula adanya persamaan bahasa yang digunakan baik bahasa Indonesia maupun Daerah menjadikan interaksi awal berlangsung tanpa hambatan yang berarti. Perlu pula diingat bahwa sampel pasangan suami-istri yang terdiri dari pribumi dan non-pribumi Cina yang lahir dan besar di Indonesia. Kecuali itu non-pribumi Cinanya selain mendapatkan pendidikan di Indonesia mereka juga tidak asing dengan sub-kultur setempat dan warga negara Indonesia. Seperti apa yang dikatakan oleh salah seorang informan wanita non-pribumi Cina bahwa sulit rasanya untuk bersuamikan seorang pria pribumi kalau belum pernah bergaul dengan pribumi sebelumnya.

Jadi berdasarkan teori Hall mengenai budaya *high* dan *low-context* maka antara kultur yang dianut pribumi dan oleh non-pribumi Cina tidaklah memiliki perbedaan yang prinsipil hanya bersifat gradual. Hal ini

disebabkan sama-sama berasal dari budaya *high-context*. Interaksi awal antara kedua partisipan tidak mengalami hambatan yang berarti bahkan dalam kasus penelitian ini tidak ada hambatan sama sekali. Hal ini disebabkan oleh:

- a. Mereka yaitu non-pribumi Cina selain tidak memiliki budaya kontras dengan pribumi, mereka juga lahir dan besar dalam lingkungan kultur pribumi. Sehingga mereka tidaklah asing terhadap lingkungannya. Bahkan yang bertempat tinggal di lingkungan pecinan pun generasi mudanya tidak merasa asing dengan kultur pribumi setempat. Hal ini disebabkan oleh pergaulan mereka sehari-hari di masyarakat dengan orang-orang pribumi seperti di sekolah, gereja dan di tempat umum lainnya.
- b. Pasangan suami-istri yang terdiri dari pribumi dan non-pribumi Cina dalam kasus penelitian ini pada mula kenalnya ada yang karena teman sekantor, teman sepermainan, teman di sekolah, kampus, dan sebagainya. Mereka tidak merasa asing terhadap satu sama lain.

Interaksi awal antara pribumi dan non-pribumi Cina dalam kasus penelitian ini tidaklah berawal dari tidak saling mengenal sebelumnya, seperti teori reduksi ketidakpastian yang dikembangkan oleh Berger dan Calabrese (1975). Interaksi awal yang mereka lakukan bisa mengacu kepada perluasan teori tersebut berdasarkan hasil studi dari Parks dan Adelman (1983) mengenai hubungan romantis dari dua insan berlainan jenis. Berger dan Calabrese (1975) mengemukakan proposisi bahwa bertambahnya ketidakpastian menyebabkan berkurang atau menurunnya daya tarik, perilaku non-verbal yang afiliatif dan keintiman yang bersifat verbal. Maka dengan menurunnya hal-

hal tersebut menyebabkan hubungan menjadi terhenti (Burgess & Wallin, 1953; Hill, Rubin & Peplau, 1976). Bertambahnya ketidakpastian berarti pula makin banyak waktu dan tenaga yang dibutuhkan untuk memperoleh pengertian. Berger dan Roloff (1982) berpendapat bahwa hubungan semacam itu cenderung putus dalam kondisi yang demikian karena para partisipan menjadi lelah dengan meningkatnya tuntutan akan waktu dan energi. Itulah sebabnya setiap faktor yang mempengaruhi ketidakpastian sudah pasti akan mempengaruhi keseluruhan stabilitas hubungan. Teori reduksi ketidakpastian dalam bentuknya yang paling umum mengemukakan bahwa suatu hubungan akan berkembang apabila para partisipan satu sama lain mampu mengurangi ketidakpastian dan akan terjadi disintegrasi apabila terjadi sebaliknya. Menurut Berger usaha mengurangi ketidakpastian menyangkut informasi mengenai diri masing-masing partisipan. Informasi tersebut meliputi data pribadi, pekerjaan, kultur, keyakinan, haluan politik dan sebagainya.

Pada kasus penelitian mengenai pasangan suami-istri, interaksi awal dalam kaitannya dengan hubungan romantis dapat berjalan lancar karena masing-masing pihak memiliki kesamaan informasi yang menjadi modal utama untuk terjadinya eskalasi lebih lanjut. Dengan perkataan lain dalam interaksi awal tidak ada usaha mereduksi ketidakpastian karena segala sesuatunya berjalan lancar. Hal ini disebabkan mereka memiliki latar belakang profesi, pendidikan, bahasa, dan status sosial ekonomi yang relatif sama. Hambatan dan usaha mereduksi ketidakpastian tersebut baru terjadi pada saat terjadi eskalasi hubungan pada tingkat yang lebih akrab.

Hambatan atau rintangan itu terjadi

pada saat salah satu atau kedua partisipan yang berinteraksi berhadapan dengan orang tua mitra komunikasinya. Dalam hal ini individu berinteraksi dengan kelompok, dan pada saat kelompok yang berbicara timbul prasangka dalam bentuk stereotip mengenai kelompok lain. Hambatan tersebut bukan hanya datang dari jaringan sosial salah satu partisipan seperti orang tua dan keluarga dekat. Lingkungan tampaknya tidak terlalu bersahabat seperti tetangga dan sahabat seperti yang terjadi pada kasus Ny. Etty dan Ny. Yani dan begitu pula Ny. Wati. Kasus Ny. Etty walaupun orang tuanya tidak menentang ia bersuamikan seorang non-pribumi Cina tetapi para tetangga melihat sebagai suatu yang aneh dan janggal seorang wanita pribumi mau pacaran dengan pria non-pribumi Cina. Begitu pula halnya dengan kasus Ny. Wati walaupun orang tuanya tidak berkeberatan tetapi kawan-kawannya menganggap hal yang aneh ia mau pacaran dengan non-pribumi Cina. Sehingga dalam setiap pertemuan dengan teman-temannya yang pribumi kata-kata yang bersifat mengejek selalu keluar.

Lain lagi dengan kasus Ny. Yani seorang wanita non-pribumi Cina selain ia ditentang oleh pihak orang tuanya, lingkungannya juga ternyata tidak bersahabat seperti para sahabatnya yang wanita pribumi. Bahkan sampai saat ini ketika ia sudah 7 tahun berumah tangga salah satu tetangganya selalu berdoa supaya ia kembali ke agama Katoliknya. Tetangganya yang non-pribumi Cina tidak senang Ny. Yani berpindah agama dari Katolik ke Islam apalagi bersuamiikan seorang pribumi Islam sebagaimana dituturkan oleh Ny. Yani.

Walaupun pasangan tersebut di atas selama masa perkenalan mendapat tentangan keras dari pihak orang tua dan lingkungan-

nya sebagaimana dialami oleh pasangan lainnya dalam kasus penelitian ini, namun tidak menjadikan mereka surut niatnya untuk membentuk rumah tangga. Ternyata kehidupan rumah tangga mereka setelah beberapa tahun berkeluarga relatif harmonis walaupun pada awal perkenalan mereka mendapat tentangan dari orang tua dan lingkungannya. Hanya dua dari sembilan pasangan suami-istri agak goncang kehidupan rumah tangga mereka dan itupun disebabkan oleh campur tangan ibu pihak suami yang berlebihan.

Boleh dikatakan dari ke-9 pasang suami-istri tersebut pada awal perkenalannya mendapat tentangan dari orang tua masing-masing walaupun caranya berbeda-beda. Ada yang secara terang-terangan menentang hubungan anaknya bahkan menimbulkan kesan keras sekali. Memang ada pula yang menentang tetapi dengan cara yang sangat halus seperti dalam bentuk sindiran, nasihat serta memberi contoh mengenai kasus orang lain yang tidak bahagia akibat kawin campur. Namun demikian baik secara keras dan terang-terangan maupun secara halus para orang tua menentang hubungan anak-anak mereka tetapi mereka tidak berdaya untuk mencegahnya. Jadi dukungan atau tanpa dukungan orang tua mereka tetap membentuk rumah tangga dari dua insan yang berlainan budaya dan asal keturunannya.

Apa yang diuraikan di atas berbeda dengan beberapa studi yang pernah dilakukan sebelumnya yang dikaitkan dengan dukungan orang tua dan peningkatan hubungan serta stabilitas pihak-pihak yang berinteraksi. Menurut Burr (1973) berdasarkan studi yang pernah dilakukannya bahwa pasangan suami-istri akan mengalami kecokongan dalam perkawinan bilamana mereka mendapatkan dukungan orang tua. Begitu pula

studi yang dilakukan oleh Krain (1977) bahwa dukungan dari orang tua dan teman-teman secara positif dikaitkan dengan kemajuan yang dialami dalam masa pacaran oleh pasangan yang bersangkutan. Demikian pula beberapa studi lainnya bahwa dukungan dari pihak lain termasuk orang tua secara positif dihubungkan kepada keterlibatan romantis dan secara negatif dihubungkan kepada putusnya hubungan pada masa perkenalan atau pacaran dari pasangan yang bersangkutan (Lewis, 1973; Parks, Stan & Egger, 1983).

Dukungan dari orang tua menjadikan pasangan mempunyai persepsi bahwa pilihan mereka terhadap teman hidupnya tidaklah salah dan oleh karena itu menjadikan mereka tidak ragu-ragu terhadap satu sama lain. Sebaliknya ketidaksetujuan atau tanpa dukungan orang tua menyebabkan terjadinya konflik bathin atau menimbulkan guncangan perasaan di antara pasangan tersebut dan hal yang sama dialami pula oleh orang tua mereka atau sahabat karib mereka yang tidak mendukungnya. Hal tersebut di atas antara lain dikemukakan oleh Davis (1970), Newcomb (1961) dan Cartwright & Harary (1956). Menurut mereka pasangan tersebut menjadi ragu-ragu atau mempunyai perasaan tidak pasti apabila terjadi konflik semacam itu dan akan terjadi sebaliknya apabila mendapat dukungan. Jadi dukungan dari keluarga dan teman dekat akan tercipta kesimbangan yang tercermin pada terjadinya reduksi ketidakpastian.

Ternyata penelitian yang pernah dilakukan oleh mereka tersebut di atas pada kenyataannya berbeda dengan penelitian yang penulis lakukan. Pasangan kawin campur dengan sampel pribumi dan non-pribumi Cina jelas mendapat tentangan dari orang tua baik secara halus maupun secara terang-

terangan. Kecuali itu tetangga atau kawan dekat ada kalanya tidak mentolerir bentuk perkawinan tersebut walaupun mereka tidak banyak bisa berbuat menghadapi hal tersebut. Paling banter hanya terlihat dari sikap mereka yang dinyatakan baik secara verbal maupun secara non-verbal.

Pasangan kawin campur yang diambil sebagai sampel dalam penelitian ini tampaknya tidak membutuhkan dukungan atau tidak terlalu bergantung kepada dukungan orang tua dan pihak-pihak di sekelilingnya. Sengaja sampel yang dipilih dalam kasus penelitian ini ialah pasangan suami-istri yang sebelum menikah baik yang laki-laki maupun perempuan mempunyai pekerjaan dengan penghasilan yang cukup. Kecuali itu mereka memiliki latar belakang pendidikan sarjana atau sarjana muda. Secara ekonomis mereka tidak tergantung kepada kebaikan hati orang tua. Jadi walaupun ditentang orang tua tetapi orang tua tidak kuasa menghalangi niat anaknya untuk melangsungkan pernikahan dengan pilihannya.

Di masyarakat Barat tampaknya dukungan orang tua juga penting terutama yang secara ekonomis masih bergantung kepada orang tua. Ketergantungan kepada orang tua bukan hanya menyangkut masalah norma, tradisi atau keyakinan. Perlu diingat bahwa studi yang dilakukan di Barat terutama oleh para sarjana yang disebutkan di atas merupakan studi kuantitatif berlokasi di kampus. Seperti halnya studi yang dilakukan oleh Parks dan Adelman (1983) mengambil lokasi di kampus dengan subjek penelitian para mahasiswa *undergraduate* dengan rata-rata umur 19 tahun. Dengan rata-rata umur yang demikian sudah jelas ketergantungan seorang anak secara ekonomis kepada orang tua masih besar sekali.

Hipotesa yang dibuat oleh Parks dan

Adelman (1983) berdasarkan penemuan para peneliti sebelumnya seperti Newcomb (1961), Burr (1973), Krain (1977) dan sebagainya ternyata didukung oleh hasil penemuan mereka. Salah satu hipotesa tersebut berbunyi: "Jumlah dukungan yang diterima dari jaringan sosial pasangan memiliki kaitan yang negatif kepada ketidakpastian dan berkaitan secara positif dengan stabilitas hubungan". Jaringan sosial di sini dimaksudkan orang tua dari kedua belah pihak dan para sahabat.

Dari 9 pasangan suami-istri yang menjadi subjek dalam penelitian ini tidak satupun dari pasangan tersebut merupakan orang yang pertama dikenal dari suatu interaksi awal kemudian meningkat ke jenjang yang lebih akrab sebagai suami-istri. Kebanyakan di antara pasangan tersebut merupakan perkenalan mereka yang kesekian kali. Bahkan menurut pengakuan salah seorang informan seperti Ny. Mona yang bersuamikan Andi bahwa suaminya yang ini merupakan hasil perkenalan yang ke sekian puluh kali. Aneh kedengarannya memang tetapi kenyataannya adalah demikian. Seperti halnya Ny. Lisa yang suaminya dosen IPB merupakan pria ketiga yang pernah dikenalnya yang kemudian berlanjut menjadi suaminya. Lain lagi dengan Ny. Ani yang bersuamikan seorang duda pada waktu masih berkenalan dengan pria yang sekarang menjadi suaminya, ia sebetulnya sedang pacaran dengan laki-laki lain.

Begini pula informan pria bahwa yang sekarang menjadi istri mereka bukanlah hasil perkenalan yang pertama. Seperti halnya informan Andi yang istrinya bernama Ny. Mona pada saat berkenalan sebetulnya sedang pacaran dengan bawahannya di kantor. Begitu pula suami Ny. Yenni yang bernama Tono perkenalannya dengan Ny. Yen-

ni bukanlah yang pertama dan menurut pengakuannya adalah yang ketiga. Namun demikian dari 9 informan pria delapan mengaku merupakan perkawinan yang pertama dengan yang sekarang menjadi istri mereka. Sedangkan yang wanita merupakan perkawinan yang pertama dengan pria yang sekarang menjadi suami mereka. Di antara informan pria dan wanita baik yang pribumi maupun non-pribumi Cina sebelum dengan suami atau istri yang sekarang pernah pula berkenalan atau pacaran dengan pria atau wanita yang berbeda latar belakang kulturnya. Informan yang pribumi pernah pacaran dengan non-pribumi Cina begitu pula informan non-pribumi Cina pernah berpacaran dengan pribumi walaupun tidak sampai ke jenjang perkawinan. Alasan yang dikemukakan tentang kegagalan tersebut bersifat klasik dan klise yaitu karena tidak ada keco-cokan terhadap satu sama lain. Tetapi tidak satupun di antara informan pria maupun wanita alasan putusnya hubungan mereka karena pihak orang tua menentang atau keberatan. Hal ini terbukti walaupun perkawinan mereka ditentang oleh orang tua baik oleh salah satu pihak maupun kedua belah pihak mereka tetap jalan terus.

Jadi putusnya hubungan mereka dengan teman kencan sebelumnya tidak ada tekanan dari luar seperti orang tua tetapi karena persoalan mereka pribadi berdua. Kalau menurut teori Altman dan Taylor mengenai penetrasi sosial (1973) bahwa suatu hubungan akan mengalami kemajuan atau kemunduran atau pasang surutnya suatu hubungan bergantung secara relatif perbandingan (*ratio*) antara imbalan dan biaya (*rewards and costs*). Mengenai imbalan dan biaya bukan hanya pada interaksi yang sedang berlangsung yang masuk dalam kalkulasi. Setiap orang katanya memiliki semacam reke-

ning bank mengenai imbalan dan biaya dari interaksi sebelumnya dan ia juga memperkirakan imbalan yang akan diterima dan biaya yang akan dikeluarkan di masa mendatang. Apabila imbalan yang diperoleh melebihi biaya yang dikeluarkan maka hubungan tersebut akan tumbuh dan berkembang. Sebaliknya apabila biaya melampaui imbalan yang diperoleh maka tekanan-tekanan ke arah pemutusan hubungan menjadi bertambah.

Dengan mengacu kepada teori Altman dan Taylor para partisipan yang terlibat dalam suatu interaksi merasa tidak seimbang antara imbalan yang diperoleh dan biaya yang dikeluarkan. Dengan perkataan lain biaya yang dikeluarkan terlalu besar dibandingkan dengan imbalan yang diperoleh. Kalau menurut istilah Duck (1973) terdapatnya *Cognitive Dissimilarity* yang mengarah kepada kesulitan untuk tercapainya saling pengertian serta terlalu banyaknya energi yang dikeluarkan untuk tercapainya saling pengertian. Dapat diharapkan kalau hal itu terjadi berulang kali menjadikan mereka yang terlibat dalam hubungan tersebut lelah dan menghentikan hubungan tersebut. Dengan perkataan lain makin banyak waktu dan tenaga yang harus dikeluarkan untuk tercapainya saling pengertian makin bertambah ketidakpastian tersebut.

## Kesimpulan

1. Dalam konteks kasus pasangan kawin campur antara pribumi dan non-pribumi Cina lebih banyak mengacu kepada teori reduksi ketidakpastian yang telah dikembangkan oleh Parks dan Adelman (1983) yang menjelaskan aspek-aspek hubungan romantis yang terbentuk. Interaksi awal

di antara anggota pasangan tersebut yang mengacu kepada teori Berger dan Calabrese (1975) telah terjadi jauh sebelumnya sebelum tahap hubungan yang romantis. Mereka tadinya adalah teman sekantor, sekolah, sekampus, sepermainan dan kesemuanya itu pada awalnya terjadi tanpa mereka sadari bahwa hubungan tersebut akan berlanjut ke tingkat yang lebih akrab.

2. Dari 9 pasangan suami-istri yang menjadi subjek dalam penelitian ini tidak satupun dari pasangan tersebut merupakan orang yang pertama dikenal dari suatu interaksi awal kemudian meningkat ke jenjang yang lebih akrab sebagai suami-istri. Kebanyakan di antara pasangan tersebut merupakan perkenalan mereka yang ke sekian kali.
3. Teori reduksi ketidakpastian yang dikembangkan oleh Gudykunst dan kawan-kawan juga kurang tepat untuk diterapkan baik pada interaksi awal maupun pada interaksi berlanjut pada pasangan suami-istri kawin campur ini. Hal ini disebabkan teori tersebut merupakan hasil studi dari jalinan hubungan antara dua individu dari dua budaya yang kontras yaitu antara budaya *high* dan *low context*. Sedangkan pada kasus penelitian kawin campur antara pribumi dan non-pribumi Cina kedua golongan tersebut berasal dari budaya *high-context*. Jadi kalau terdapat perbedaan sifatnya adalah gradual bukan prinsipil dan meminjam kata-kata Berlo (1975): "... the differences have been those of degree rather than of kind ...". Istilah "pribumi" dan "non-pribumi" yang selama ini digunakan lebih berbau politis daripada kultural.
4. Budaya Asia umumnya menganut *high-*

*context communication* demikian pula pada masyarakat pribumi dan non-pribumi Cina. Sehingga interaksi awal yang terjadi antara pribumi dan non-pribumi Cina maupun pada interaksi lebih lanjut pada tingkat yang lebih akrab tidak mengalami hambatan yang berarti. Berbeda sekali dengan interaksi yang terjadi terutama pada interaksi awal antara orang Amerika dan orang Korea atau Jepang yang memiliki sistem budaya yang kontras sebagaimana studi yang dilakukan oleh Gudykunst dan kawan-kawan. Kecuali itu pemilihan sampel pasangan suami-istri memiliki latar belakang pendidikan dan status sosial ekonomi yang relatif sama. Tambahan pula bahasa sehari-hari mereka adalah bahasa Indonesia

sia atau bahasa daerah.

5. Usaha mereduksi ketidakpastian menjadi terhambat pada saat terjadi eskalasi hubungan pada tingkat yang lebih akrab. Hambatan atau rintangan terjadi pada saat salah satu atau kedua partisipan yang berinteraksi berhadapan dengan orang tua mitra komunikasinya. Dalam hal ini individu berinteraksi dengan kelompok dan pada saat kelompok berbicara timbul persepsi dalam bentuk stereotip mengenai kelompok lain. Hambatan bukan hanya datang dari jaringan sosial salah satu partisipan seperti orang tua dan keluarga dekat. Lingkungan juga tampaknya tidak terlalu bersahabat seperti tetangga, sahabat, dan kenalan.

## DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Altman, I., & Taylor, D. 1973. *Social Penetration: The Development of Interpersonal Relationship*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Berger, C.R. 1979. "Beyond Initial Interactions". Dalam H. Giles & R. St. Clair (Eds.), *Language and Social Psychology*, 122-144. Oxford: Basil Blackwell.
- Berger, C.R. 1986. "Uncertainty Outcome Values in Predicted Relationships. Uncertainty Reduction Theory Then and Now", *Human Communication Research* 13, 34-38.
- Berger, C.R. 1987. "Communication Under Uncertainty". Dalam Roloff & G.R. Miller (Eds.), *Interpersonal Process: New Directions in Communication Research*, 39-62. Newbury Park, CA: Sage.
- Berger, C.R. & Calabrese, R. 1975. "Some Exploration in Initial Interaction and Beyond: Toward a Developmental Theory of Interpersonal Communication". *Human Communication Research* 1, 99-112.
- Berlo, David K. 1960. *The Process of Communication. An Introduction to Theory and Practice*. Holt, Rinehart and Winston, New York.
- Berlo, David K. 1975. "The Context of Communication". Dalam Gerhard J. Hanneman, William J. McEwen, *Communication and Behavior*, Addison-Wesley Publishing Company.
- Burr, W. 1973. *Theory Construction and the Sociology of the Family*. New York: Wiley.
- Cartwright, D. & Haray F. 1956. "Structural Balance: A Generalization of Heider's Theory". *Psychological Review* 63: 117-121.
- Davis, J.A. 1970. "Clustering and Hierarchy in Interpersonal Relations". *American Sociological Review* 35: 843-852.
- Galbraith, J.K. 1977. *The Age of Uncertainty*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Gudykunst, W.B. & Nishida, T. 1984. *Individual and*

- Cultural Influences on Uncertainty Reduction.* *Communication Monographs* 51: 23-36.
- Gudykunst, W.B., Yang, S.M. & Nishida, T. 1985. "A Cross Cultural Test of Uncertainty Reduction Theory: Comparisons of Acquaintance, Friend, and Dating Relationship in Japan, Korea and the United States". *Human Communication Research* 11: 407-454.
- Hall, Edward T. 1976. *Beyond Culture*. Anchor Press/Doubleday Garden City, New York.
- Heider, F. 1958. *The Psychology of Interpersonal Relations*. New York: John Wiley.
- Krain, M. 1977. "A Definition of Dyadic Boundaries and An Empirical Study of Boundary Establishment in Courtship", *International Journal of Sociology of the Family* 7: 107-123.
- Lewis, R. 1973. "Social Reaction and the Formation of Dyads: An Interactionist Approach to Make Selection. *Sociometry* 36: 409-418.
- Newcomb, T.M. 1961. *The Acquaintance Process*. New York: Holt, Rinehart & Winston.
- Parks, M.R., Stan, C.M. & Eggert, L.L. 1983. "Romantic Involvement and Social Network Involvement". *Social Psychological Quarterly* 46: 116-131.
- Parks, Malcolm R., Adelman, Mara B. 1983. "Communication Networks and the Development of Romantic Relationships. An Expansion of Uncertainty Reduction Theory", *Human Communication Research* 1: 55-79.
- Roloff, M.E. 1981. "Interpersonal Communication". *The Social Exchange Approach* 6. Beverly Hills, CA: Sage.
- Thibaut, J. & Kelley, H. 1959. *The Social Psychology of Groups*. New York: John Wiley.

# Timbangan Buku

## Pemerataan dalam Pembangunan dan Kemajuan Bangsa

*Pemerataan dan Pembangunan Ekonomi: Teori dan Kebijaksanaan* oleh Prof. Dr. Nurimansjah Hasibuan. Palembang: Universitas Sriwijaya, 1993, xviii + 243 hal.

**S**EPERTI tidak dapat dipercaya, bahwa pada tahun 1964 pemerintah Amerika Serikat menyatakan perang terhadap kemiskinan yang diderita sekitar 18% rakyatnya. Di pihak lain, beberapa tahun sebelumnya, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah menganjurkan kepada negara-negara terbelakang sasaran-sasaran pertumbuhan ekonomi yang harus dicapai selama dekade pertama Pembangunan Dunia. Setelah sasaran pertumbuhan itu tercapai, kenyataan baru yang sebelumnya jauh dari perkiraan, muncullah tragedi yakni tingkat kesenjangan pembagian pendapatan dunia sangat pincang. Penduduk negara-negara maju yang hanya 34% mendapat bagian 88% dari seluruh produk bruto dunia. Sedangkan 12% dari produk bruto tersebut dihasilkan oleh sebagian besar penduduk du-

nia yang bermukim di negara-negara sedang berkembang.

Anggapan bahwa pembangunan ekonomi berorientasikan pertumbuhan akan secara otomatis meningkatkan taraf hidup yang bersifat material memang tidak salah, tetapi untuk saat ini belum memadai. Berbagai pandangan dan gagasan untuk menyusun strategi pembangunan dunia pada dekade berikutnya, melahirkan resep pertumbuhan ekonomi dan distribusi atau distribusi dengan pertumbuhan yang serempak. Gagasan ini pada awalnya dan bahkan sampai dewasa ini, menimbulkan perdebatan. Diskusi-diskusi tidak hanya menyangkut sejumlah perbedaan mendasar berupa kerangka yang melandasinya, namun tidak jarang pula diskusi itu lebih memperhatikan aspek-aspek filsafat dan bahkan ideologinya.

Melalui kehadiran buku yang terdiri atas 11 bab ini, Prof. Dr. Nurimansjah Hasibuan (guru besar ekonomi pada Universitas Sriwijaya yang memperoleh gelar doktornya di Universitas Gadjah Mada) mengajak kita untuk menelusuri sejarah, kenyataan, dan

sejumlah harapan yang dapat diimplementasikan ke dalam kebijaksanaan dan strategi pembangunan menyangkut aspek pemerataan, mengingat berbagai hubungan variabel yang menyertainya kadang-kadang agak berbeda dengan yang ditemukan di negara-negara maju. Lahirnya hipotesis Kuznets pada tahun 1955 misalnya, masih merupakan spekulasi karena data rangkaian waktu yang masih belum tersedia untuk kasus negara-negara berkembang, sementara perkembangan hubungan antara tingkat kepincangan dengan tingkat pertumbuhan di Amerika Serikat dalam periode 1913-1919, 1919-1928, 1929-1933, dan 1939-1948 menunjukkan adanya korelasi negatif, yang berarti dapat diinterpretasikan sebagai menurunnya kesenjangan. Lydall juga menemukan hubungan yang sama untuk kasus di Inggris pada kurun waktu 1938-1948 dan 1948-1957.

## Deviasi Kebijaksanaan

Suatu kebijaksanaan pembangunan bagaimanapun baiknya, toh ujian terakhir terletak pada sejauh mana kebijaksanaan itu dapat mempengaruhi perilaku berbagai faktor untuk mencapai tujuan. Tujuan pembangunan Indonesia jangka panjang adalah membangun manusia seutuhnya. Dengan demikian, pengembangan dan pembinaan kualitas manusia sewajarnya mendapat prioritas, sehingga tidak hanya mampu menerima teknologi, tetapi menciptakan teknologi. Tidak hanya mencari kerja, tetapi justru membuka lapangan kerja untuk lingkungannya. Selama proses ini berlangsung, monopoli yang dilakukan sekelompok orang maupun beberapa daerah, sebaiknya diakhiri, dan akhirnya disebarluaskan ke daerah-daerah terutama yang masih terbelakang. Celakanya, pengalaman menunjukkan bahwa ada ke-

cenderungan konsentrasi modal fisik dan modal manusia terjadi di kota-kota besar, sehingga tidak memudahkan distribusi pengambilan keputusan ke arah distribusi. Incentif ekonomi (dan mungkin juga sosial) lebih besar mengarah ke wilayah metropolitan, tetapi dalam jangka panjang integritas nasional terganggu (hal. 99).

Yang jelas, proyeksi di sektor modern seperti industri substitusi yang kurang atau tidak berkait dengan sumber alam dan sumber daya manusia, dan industri berjangka pendek di dalam negeri, akan menimbulkan kerapuhan struktur ekonomi di masa mendatang. Proteksi terhadap industri secara berlebihan pasti menimbulkan harga modal fisik relatif murah, sementara sempitnya lapangan kerja secara tidak langsung telah menyingkirkan tenaga manusia. Daya saing dengan barang-barang luar negeri melemah, sehingga konsumen dalam negeri terpaksa membeli barang dengan harga relatif mahal. Sebab, industri tersebut telah mendapat subsidi dan proteksi terlalu lama dan motivasi untuk berproduksi sebanyak-banyaknya dengan harga yang semurah-murahnya merupakan anegan-angan. Keadaan akan merisaukan, jika industri semacam ini diberi lagi izin perluasan. Justru sewajarnya dari aspek pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja, izin ini diberikan kepada pihak lain. Merisaukan sebagai akibat konsentrasi industri semacam ini akan meningkat, sehingga ada kemungkinan dapat merintangi penyebaran teknologi dan ketrampilan.

Demikian juga halnya dengan subsidi dan proteksi yang diberikan kepada kelompok lemah atau gurem. Secara resmi subsidi dan proteksi terlihat efektif, namun sesungguhnya tidak. Misalnya saja subsidi berbagai input kepada petani, kemungkinan malah jatuh ke kelompok menengah, seperti

petani besar dan pedagang. Juga aspek harga hasil pertanian (padi) ditentukan secara tegar, sedangkan harga komoditi industri kurang dikendalikan. Konsekuensinya, kenaikan harga bahan pangan yang seharusnya dinikmati petani, tetapi pada kenyataannya mungkin dinikmati kelompok lain.

Nurimansjah Hasibuan mencatat, kebijaksanaan mungkin sudah tepat, tetapi dalam operasionalnya terjadi deviasi atau mungkin operasionalnya kurang tepat karena kebijaksanaannya kurang mengena. Atau ada hal-hal yang lebih prinsipial, bahwa semua sudah cocok, kecuali kualitas sebagian terbesar manusianya. Walaupun demikian, ada 3 corak kebijaksanaan: (1) kebijaksanaan lunak, yang memerlukan waktu lama untuk melihat apakah kebijaksanaan itu efektif atau tidak; (2) kebijaksanaan relatif keras, seperti pembagian harga produktif, *land reform*, dan pembekuan kenaikan upah/gaji kelompok atas pekerja, nasionalisasi usaha dan milik swasta yang cenderung ke arah monopoli; dan (3) kebijaksanaan keras walaupun mungkin membuka peluang terganggunya trilogi pembangunan.

Dengan kebijaksanaan lunak misalnya, kesabaran yang lebih lama diharapkan dari kelompok bawah. Dengan demikian, kelompok yang 40% terbawah tersebut belum diharapkan untuk membina dan mengembangkan kualitas diri dan keturunannya secara mandiri, lantaran dari waktu ke waktu kemajuan sektor modern yang telah lebih dahulu berlangsung, harus dilombakan dengan sektor tradisional yang sarat muatan. Dengan kecepatan yang sama, sektor kedua masih tetap tertinggal. Tekan gas, tetapi jangan banting setir. Konsekuensinya, alokasi bahan bakar harus berubah. Kalau kebijaksanaan ke arah itu bersifat kompromi, jelas bukan yang lunak, bukan yang keras.

Boleh lunak-lunak keras atau keras-keras lunak dalam keseimbangan dinamis yang harmonis.

## Orientasi Kelompok Sasaran

Masalah pertama yang akan muncul dalam penentuan sasaran program orientasi kelompok yang berkaitan dengan kebutuhan dasar manusia (*basic-needs*) adalah penentuan strategi yang sesuai dengan kondisi objektif yang sedang dihadapi, faktor-faktor pembatas dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Setiap pemilihan ataupun keputusan yang diambil akan mengakibatkan risiko-risiko tertentu, baik yang terlihat, yang dapat diperkirakan, ataupun yang tidak mungkin dapat dikendalikan. Suatu strategi yang baik, belum tentu dapat dipakai karena tidak hanya sekedar peralatan teknis ekonomis, tetapi juga variabel-variabel sosial budaya kadangkala lebih menentukan.

Beberapa strategi yang sering diperdebatkan itu antara lain adalah: (1) prioritas tertinggi diberikan kepada kebutuhan khusus penduduk paling miskin. Dalam strategi ini tujuan utama bukan meningkatkan produktivitas, tetapi bagaimana mengatasi kemiskinan, terutama dengan membuka kesempatan kerja bagi mereka, memberantas penyakit, menu yang memenuhi persyaratan minimum sambil meningkatkan kecerdasan mereka; (2) peningkatan produktivitas dan pendapatan uang, tetapi jangan sampai peningkatan yang terakhir tersebut menjadi netral. Kalau ini yang terjadi, berarti lari di tempat. Untuk itu, dibutuhkan pula perubahan struktur dalam konsumsi, pertumbuhan yang lebih merata, sehingga kepincangan tidak semakin memburuk; dan (3)

bawa strategi kebutuhan pokok bukan hanya diarahkan pada pencapaian kebutuhan material, tetapi juga kesempatan kerja yang cocok dengan keahliannya, kemerdekaan politik, demokrasi, identitas kebudayaan, keyakinan, dan lain sebagainya. Jadi, sambil memenuhi kebutuhan material itu juga didorong kebutuhan spiritual, yang meliputi spirit, motivasi, perluasan cakrawala hidup, penampungan aspirasi, solidaritas, dan rasa kebangsaan/persatuan yang utuh.

Dari beberapa tekanan strategi di atas, sudah jelas terlihat bahwa apa yang dimaksud dengan strategi kebutuhan dasar itu dinamis, yang akan berubah sesuai dengan tahapan-tahapan pembangunan bangsa. Walaupun demikian, beberapa contoh tentang penentuan strategi ini tentu tidaklah berdiri sendiri, melainkan dapat terjadi kombinasi dari beberapa strategi. Kombinasi mana yang lebih cocok akan ditentukan dengan melihat keadaan kelompok-kelompok masyarakat yang baik secara ekonomis, geografis, agama, suku dan lain-lain, sebab jika hanya kelompok miskin tentulah pengertiannya akan relatif.

Disadari pula bahwa strategi campuran ini mungkin akan memperlambat tercapai-

nya sasaran, yang karena keputusan-keputusan politis dapat dipengaruhi oleh kelompok yang kemampuan ekonominya tinggi ataupun kelompok menengah, atau oleh gabungan tekanan kedua kelompok tersebut, sehingga mau tidak mau, suka atau tidak, pembangunan berorientasi pemenuhan kebutuhan pokok/dasar kelompok yang paling miskin berpotensi terlengahkan.

Walaupun sebagian data dan tulisan pada buku ini banyak yang sudah usang (karena dikumpulkan dari tulisan yang pernah dipublikasikan pada masa 15 tahun lalu), namun karena masalah-masalah pembangunan ekonomi, kesenjangan, pemerataan, dan keadilan sosial merupakan masalah klasik yang bersifat universal dan abadi dalam sejarah pembangunan dan kemajuan bangsa-bangsa yang memodernisasikan dirinya melalui proses sosial berlabel *pembangunan*, relevansi tulisan-tulisan terasa pas. Bahkan di sana-sini terdapat penegasan kembali perlunya memberikan akses kepada kelompok miskin. Inilah satu esensi yang mendapat prioritas ketika bangsa Indonesia memasuki PJPT II.

Adig Suwandi

## Para Penulis

- **Muhammad Budyatna.**

Sarjana Komunikasi Universitas Indonesia (1965), Master of Arts in Communication Michigan State University, USA (1976), Doktor Ilmu Komunikasi Universitas Indonesia (1993). Kini dosen tetap dan Ketua Jurusan Ilmu Komunikasi FISIP UI.

- **Sudarsono Hardjosoeckarto.**

Sarjana Pertanian, Institut Pertanian Bogor (1981); menyelesaikan program doktor di The University of Tokyo (1992), dengan disertasi "Political Economy of Indonesia's KUD: Study of Transaction Costs and Institutional Change with Japanese NOKYO as a Model of Comparation". Staf analis CSIS, anggota Departemen Ekonomi (sejak 1981) dan kini dosen tetap FISIP UI dan Program Pasca Sarjana UI.

- **Syamsuddin Haris.**

Lulus dari Fakultas Ilmu Politik (sekarang FISIP) Universitas Nasional, Jakarta (1984). Kini, staf peneliti pada Puslitbang Politik dan Kewilayahan LIPI, staf pengajar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Nasional, serta anggota dewan redaksi *Ilmu dan Bangsa*.

- **Tommi Legowo.**

Sarjana Hubungan Internasional, FISIPOL, Universitas Gadjah Mada (1983); MA dalam Teori Politik dari Department of Government, Essex University, Inggris (1992); sejak 1984 menjadi Staf peneliti Departemen Politik CSIS.

- **Usman Pelly.**

Sarjana IKIP Medan (1969), Master of Arts pada University of Illinois, Urbana, USA (1980), dan mendapat Ph.D. pada universitas yang sama tahun 1983. Sekarang menjadi Guru Besar di IKIP Medan, FISIPOL USU, KPK Pasca Sarjana IPB-USU. Kepala Pusat Studi Kependudukan dan Lingkungan Hidup IKIP Medan; Kepala Lembaga Penelitian IKIP Medan (1975-1976). Pembantu Rektor I, IKIP Medan (1976 sampai sekarang).

- **Faisal Siagian.**

Peserta program Pasca Sarjana spesialisasi Ilmu Politik, Universitas Indonesia.

Catatan:

tempel  
perangko  
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and  
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27  
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535